



**Rapport de la commission des affaires extérieures
au Grand Conseil**
relatif au
**rapport 2019-2020 de la commission interparlementaire
de contrôle de la détention pénale**

(Du 18 février 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les député-e-s,

1. INTRODUCTION

La commission des affaires extérieures (CAF) a l'avantage de vous transmettre le rapport 2019-2020 de la commission interparlementaire de contrôle (CIC) de la détention pénale.

Une délégation de trois député-e-s participe aux travaux de la CIC de la détention pénale. Cette délégation est composée de :

M ^{me} Laurence Vaucher	(S)
M ^{me} Marie-France Matter	(S)
M. Arnaud Durini	(UDC)

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du 5 février 2021, la CAF a examiné le rapport de la CIC de la détention pénale du 23 novembre 2020.

Après un intervalle de 18 mois sans séances, la commission interparlementaire de contrôle a siégé en visioconférence le 27 novembre 2020.

Lors de cette séance les commissaires ont pris acte de la réponse du 10 janvier 2020 de la Conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP) au postulat de la CIC, envoyé le 6 mai 2019, concernant le problème des places accessibles aux mineurs pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé. Les maigres perspectives évoquées dans cette réponse et le calendrier de leur mise en œuvre n'ont pas convaincu la CIC, qui déplore le manque de réactivité et le peu d'empressement dont font preuve les cantons concordataires pour enfin résoudre cette situation dommageable tant pour la justice que pour les justiciables.

De surcroît, les éléments apportés dans le rapport 2020 de la CLDJP (voir ci-dessous, p.5, lettres *D* et *E*) confirment encore que les choses n'ont guère avancé.

Devant le peu de réactivité du politique face à cette problématique, la CIC a dès lors décidé le 27 novembre 2020, à l'unanimité des cantons représentés moins une abstention, de déposer une résolution à l'intention de la CLDJP demandant expressément aux gouvernements cantonaux de prendre leurs responsabilités et :

- de créer dans les trois ans une structure pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'égard des personnes mineures ;
- de participer financièrement à la création de cette structure, peu importe le canton dans lequel elle doit être créée.

Au sein de la CAF, la lecture du rapport de la CIC a suscité des questions de la part de certains commissaires, notamment au sujet de l'évaluation en cours des prix de pension dans les

établissements pénitentiaires, qui devraient être en relation avec les prestations fournies. Ce mode de calcul pouvant inciter les cantons à diminuer certaines prestations.

De manière générale, l'exécution des concordats sur la détention pénale pose des questions d'ordre organisationnel (lenteur des processus) et humain (impossibilité pour les juges de prononcer des peines de placement pour les mineurs, faute de place pour les exécuter, ou encore, conditions de détention inacceptables, dénoncées en 2019 par la Ligue suisse des droits de l'homme (LSDH) – Section genevoise, pour l'établissement concordataire de La Favra (GE)). Ce point, traité par la CAF lors de sa séance du 13 mars 2020, paraissait en passe d'être résolu par la construction d'une nouvelle prison aux Dardelles, projet dont on apprend qu'il a entretemps été refusé par le Grand Conseil genevois.

Au vu de ce qui précède, la CAF estime qu'il est de son devoir de porter le dossier de la détention pénale devant le Grand Conseil par le présent rapport, afin que votre autorité soit informée et puisse en débattre.

3. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

4. CONCLUSION

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des commissaires par voie électronique le 18 février 2021.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les député-e-s, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 18 février 2021

Au nom de la commission
des affaires extérieures :

Le président,
J. SPACIO

La rapporteure,
L. VAUCHER

RAPPORT**de la Commission interparlementaire « détention pénale »
aux parlements des cantons****de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin
du 23 novembre 2020**

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, vous transmet son rapport².

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d'exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l'exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base sur un rapport qui lui est soumis par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). Cette information est complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Réponse de la CLDJP au postulat de la CIP « détention pénale » du 6 mai 2019

En date du 6 mai 2019, la CIP adressait à la CLDJP un postulat dont le texte était le suivant :

« La CIP, inquiète du constat que de nombreux jeunes, faute de places disponibles pour l'exécution de mesures en milieu fermé, continuent d'être au bénéfice de solutions de fortune, voire sont privés de l'accès à une mesure institutionnelle tout court, invite les autorités des cantons concordataires à entreprendre tout ce qui est en leur pouvoir afin de favoriser la création rapide de places supplémentaires, en particulier de faire en sorte que soit mise en place une structure appropriée et raisonnable pour l'accueil des mineurs, dans un délai de trois ans. De plus, la CIP demande que des discussions soient entreprises avec des institutions de Suisse alémanique pour pallier l'urgence. »

La CLDJP a répondu à ce postulat le 10 janvier 2020. De cette réponse, la CIP retient les éléments suivants :

- les quatre places pour jeunes filles projetées à Time Up, structure de la Fondation de Fribourg pour la Jeunesse, devraient pouvoir se concrétiser dans le délai de trois ans souhaité par la CIP ;
- l'éventuelle réouverture de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles (BE) fait l'objet de discussions entre le concordat latin et le canton de Berne, en vue de l'utilisation conjointe des installations. Mais dans tous les cas, la faisabilité d'un tel projet exigera du temps. Dans le rapport 2019 de la CLDJP, il est précisé que l'exploitation de cette infrastructure devrait être assumée par une institution indépendante. La Fondation Suisse Bellevue a été sollicitée et devait se déterminer lors de sa séance du 17 novembre 2020 ;
- la réalisation des 18 places projetées au Centre éducatif fermé de Pramont (VS) n'est pas une priorité à court terme du Gouvernement valaisan³. Ce projet sera réalisé au-delà du délai de trois ans souhaité par la CIP ;
- l'établissement de détention pour mineurs *Aux Léchaïres* (Palézieux, VD) est chargé d'accueillir des mineurs en exécution de peine et en détention avant jugement. L'exécution des mesures ne fait pas partie de ses missions ; elle n'est par ailleurs pas compatible avec le site au vu de sa configuration ;

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

² Dans le but de limiter le décalage entre les faits évoqués dans son rapport et la transmission de celui-ci aux parlements, la CIP a choisi de ne plus le structurer par année civile. Le présent rapport porte ainsi sur les faits survenus ou constatés dans une période comprise entre le 1^{er} janvier 2019 et le 23 novembre 2020.

³<https://www.vs.ch/documents/529400/4408016/2018+11+12+--+Communiqué+-+stratégie+pénitentiaire.pdf/8fc358c4-9942-40ba-bb6f-e48986fa8c13?t=1542008844091>

- le placement ponctuel de mineurs latins dans certaines institutions de Suisse alémanique est possible, moyennant que les conditions d'admission de l'institution soient remplies, notamment au niveau d'un seuil minimal de compréhension de l'allemand. Une institutionnalisation de ces placements n'est en revanche pas envisageable.
- La Commission prend acte de cette réponse et de ses conclusions avec une certaine insatisfaction. Si elle se félicite de la création annoncée de quatre places pour jeunes filles au sein de la structure Time Up et de la potentielle réouverture de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles, elle constate et déplore, une fois encore, le manque de volonté politique des cantons concordataires, qui ne déploient pas les moyens indispensables à la résolution du problème des places accessibles aux mineurs pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé. Bien que les cantons reconnaissent la nécessité vitale d'agir, pour la Commission, ils se contentent d'affirmations sans suite et sans réelle volonté de remédier à cette problématique.
- Forte de ce constat, la CIP, dans sa conviction que rien ne se passera dans un proche avenir, adressera une résolution aux Gouvernements concordataires, leur réitérant son vœu de les voir s'emparer avec détermination et courage de ce dossier qui doit être considéré comme prioritaire, dans l'intérêt tant de la justice que des justiciables.

Rapport de la CLDJP du 10 novembre 2020 2019 / observations de la CIP

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu'elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

A) Détention des adultes et jeunes adultes : exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources

Extraits du rapport de la CLDJP :

« [...], le processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources (PLESORR) tend à modéliser, en tenant compte des particularités [...] de la Suisse latine, une démarche à la base identique [...] (tri, évaluation, planification, suivi) [à celle adoptée] par les deux concordats alémaniques. [...]. La différence essentielle avec [la démarche alémanique] réside [...] dans le fait que l'évaluation du détenu ne se conçoit pas sans entretien(s) avec ce dernier. [...].

Sous l'égide d'un comité de pilotage, des groupes de travail (GT) progressent [dans leurs travaux]. Cependant, la consolidation des travaux doit être reportée au plus tôt à la fin de l'année 2021 en vue de la finalisation du processus. »

- La CIP prend acte du fait que la consolidation des travaux, annoncée « au plus tôt à la fin du 1^{er} semestre 2020 » dans le précédent rapport de la CLDJP, doit être reportée à la fin de l'année 2021 « au plus tôt ». Elle juge long mais toujours plausible le délai de mise en œuvre de ce projet, lequel donne suite à des recommandations de la conférence gouvernementale nationale (CCDJP) du 13 novembre 2014. L'exécution des sanctions fondée sur le risque ne saurait en effet se limiter à la mise en place de nouveaux processus métier mais doit impérativement s'accompagner d'un changement de culture professionnelle auprès de toutes les parties impliquées. Or, de tels changements ne s'opèrent pas du jour au lendemain.

B) Concordat latin sur la détention pénale des adultes : prix de pension

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Lors de sa séance du 29 mars 2018, la Conférence latine a adopté les nouveaux prix de pension tels que proposés par la Commission concordataire latine [...]. Ces prix ont cependant été validés provisoirement dans la mesure où des travaux complémentaires doivent encore être effectués, notamment par la finalisation d'un catalogue de prestations visant à établir des standards de prise en charge des personnes détenues afin de pouvoir affiner les coûts journaliers en tenant compte du niveau des prestations fournies et d'un taux d'encadrement standard ; dans ce cadre, il conviendra de pondérer les infrastructures [...]. »

➔ La CIP maintient les observations et recommandations formulées dans son rapport du 6 mai 2019, notamment les deux points suivants :

1. Par souci d'économie, concernant le futur catalogue de prestations, la CIP invite la Conférence à arrêter pour chaque régime d'exécution une liste de prestations impératives et un taux d'encadrement requis, puis de fixer le prix de pension en fonction de ces termes-là. Les éventuelles prestations additionnelles ou un éventuel encadrement supérieur aux normes seraient alors à la charge du canton propriétaire de l'établissement pénitentiaire.
2. Toujours par souci d'économie, la CIP invite la Conférence à ne pas tenir compte d'éventuelles différences entre cantons relatives aux différents facteurs de coûts (prix des terrains, coûts de construction, niveau salarial, etc.). De cette manière, il sera plus intéressant, financièrement parlant, de construire les équipements pénitentiaires là où leur coût d'exploitation sera bas, ce qui tendra à alléger la facture de l'ensemble des cantons partenaires.

C) Planification concordataire

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Le projet de construction d'un nouvel établissement de 410 places dans la plaine de l'Orbe, projet « Les Grands Marais », suit son cours. Selon le planning du canton de Vaud, sa mise en service est prévue à l'horizon 2026.

Inversement, le projet du canton de Genève, « Les Dardelles », prévoyant 430 places, a été définitivement enterré par le parlement genevois.

Dans la mesure où, dans le cadre de la planification concordataire, les projets cantonaux tiennent compte de ceux des autres cantons, que ce soit pour le dimensionnement des places ou le type de régime, un tel abandon est évidemment de nature à créer un déséquilibre qu'il n'est pas facile de combler. Surtout lorsque la surpopulation ne peut dès lors pas être réduite dans les délais initialement prévus, délais déjà assez lents eu égard aux processus parlementaires. »

➔ La Commission se réjouit de voir le projet des *Grands Marais* suivre normalement son cours – la mise en service de l'établissement est prévue à l'horizon 2026 –, et ne peut que regretter l'abandon, pour une voix, du projet des *Dardelles*. Si elle accepte la décision souveraine du parlement genevois, elle espère cependant que ce canton – qui pèse un tiers des journées de privation de liberté en Suisse latine – pourra rapidement proposer une alternative.

D) Manque de places pour les mineurs

Le rapport de la CLDJP fait une nouvelle fois état d'un manque flagrant de places, en Suisse romande, pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'égard de personnes mineures. Un constat qui inquiète la CIP depuis plusieurs années déjà et qui, à lire la réponse de la CLDJP au postulat (*voir plus haut*), ne semble pas près de s'améliorer. Cette situation, pourtant, est dommageable tant pour la société que pour les jeunes concernés, qui sont privés d'une prise en charge adéquate précoce, promesse d'un pronostic favorable : cela doit être corrigé et ne peut l'être que par la création urgente de places supplémentaires. Cette revendication, la Commission n'aura de cesse d'adresser aux cantons concordataires jusqu'à résolution du problème.

E) Manque de places pour les mineurs : inadéquation des équipements

La Commission relève une nouvelle fois la situation paradoxale dont fait état le rapport de la CLDJP :

- d'un côté, le centre éducatif de Pramont (24 places), destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé prononcées à l'égard de garçons mineurs et de jeunes adultes mâles, souffre d'une surcharge chronique. La liste d'attente est à cet égard révélatrice⁴ ;
- de l'autre, l'établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes *Aux Léchaïres*, destiné à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, affiche un taux d'occupation relativement bas⁵ alors même que la moitié seulement des places disponibles – soit 18 – est effectivement affectée à des pensionnaires mineurs.

⁴ Le rapport de la CLDJP indique, pour 2019, un taux d'occupation annuel de 96,59%. De janvier à septembre 2020, le taux d'occupation était de 99,54%. Au 30 septembre 2020, la liste d'attente comprenait 26 mineurs et 2 jeunes adultes.

⁵ En 2019, le taux d'occupation mensuel moyen fluctue entre 54,5% et 94,3%.

La configuration et l'organisation de l'EDM *Aux Léchaïres* ne permettent cependant pas d'y faire exécuter simultanément des peines et des mesures pour mineurs tout en respectant les exigences fédérales. Or, condition nécessaire à l'obtention de subventions fédérales, le respect de ces normes est impératif.

- La CIP a déjà invité les gouvernements à promouvoir une construction modulaire et polyvalente des équipements pénitentiaires – de sorte à faciliter la détention, en parallèle mais sans contact entre elles, de personnes des deux sexes, de classes d'âges différentes ou détenues selon des régimes différents. Elle espère qu'il sera tenu compte de ce conseil dans tout projet de rénovation, de transformation, d'agrandissement ou de construction nouvelle et ce, quelle que soit la population à laquelle l'équipement en question est prioritairement destiné.

Fribourg, le 23 novembre 2020

Au nom de la Commission interparlementaire
« détention pénale »

Erika Schnyder (FR) *Patrick Pugin*
Présidente Secrétaire