



**Rapport de la commission des affaires extérieures
au Grand Conseil**
relatif au
**rapport de la commission interparlementaire de contrôle
de la détention pénale, période janvier 2022 – mai 2023**

(Du 5 septembre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les député-e-s,

1. INTRODUCTION

La commission des affaires extérieures (CAF) a l'avantage de vous transmettre le rapport de la commission interparlementaire de contrôle (CIC) de la détention pénale du 10 mai 2023.

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

M. Arnaud Durini	(UDC)
M ^{me} Garance La Fata	(S)
M ^{me} Caroline Juillerat	(LR)

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du 5 septembre 2023, la CAF a examiné le rapport de la CIC de la détention pénale.

Elle se demande pourquoi les représentant-e-s des cantons de Fribourg, Neuchâtel, Jura et Valais de la conférence latine ont refusé de participer au financement de la création de postes concordataires de coordinateur-trice-s/animateur-trice-s dans le cadre du projet « Objectif Désistance », qui correspondent à 360'000 francs annuels pour 2,1 équivalents plein temps (EPT) à répartir entre tous les cantons du concordat. La CAF attend de voir si la conférence latine reconsidère sa décision ou précise les raisons exactes du refus avant de déposer un éventuel objet parlementaire à cet égard.

3. CONCLUSION

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité le 5 septembre 2023.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les député-e-s, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 5 septembre 2023

Au nom de la commission
des affaires extérieures :

La présidente,
S. STUDER

Le rapporteur,
A. DURINI

RAPPORT
de la Commission interparlementaire ‘détenue pénale’
aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud,
du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin
du 10 mai 2023

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 fonde 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.

Rapport de la CLDJP du 27 avril 2023 / 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 :

1. Niveau intercantonal

A) Création d'une Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP)

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Les affaires du domaine de l'exécution des sanctions pénales (dont font partie la détention en vertu de la procédure pénale, l'exécution des peines et des mesures et la détention administrative en application du droit des étrangers) qui concernent l'ensemble de la Suisse doivent être pilotées par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Dans l'intérêt d'une pratique d'exécution uniforme, la CCDJP doit émettre des recommandations à l'intention des cantons et prendre position sur des thèmes importants concernant l'exécution des sanctions pénales. Afin d'améliorer et de renforcer ce pilotage (politique) de l'exécution des peines et des mesures au niveau national, une Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP) sera créée en tant que commission permanente selon l'art. 4 des statuts de la CCDJP (...) ».

- La CIP prend acte de la création de cette commission, qui sera opérationnelle dès 2024. Elle retient que cette nouvelle entité doit permettre un désenchevêtrement des tâches et des responsabilités au sein des organes de la CCDJP, ainsi qu'une clarification de leurs compétences et de leur composition. La Commission ne peut que saluer cette volonté d'éviter « les doubles emplois et les redondances », gage d'une efficacité renforcée.

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Lors de la création du Centre suisse de compétences en matière d'exécution de sanctions pénales (CSCSP) en 2018, le Conseil de fondation du CSCSP s'est vu confier une partie des tâches du Comité des Neuf (commission permanente de la CCDJP), qui a été supprimé en même temps. En outre, l'art. 2 ch. 2 let. c des statuts a chargé le CSCSP d'élaborer des standards communs pour le développement, la planification et l'exécution des sanctions pénales. Ce mélange de tâches techniques et de tâches de pilotage en partie politiques a eu pour conséquence que le rôle du

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 2022 et le 10 mai 2023.

CSCSP et du Conseil de fondation n'a jamais été très clair. Le CSCSP doit donc être positionné comme une organisation purement professionnelle sans mandat de pilotage politique ni d'harmonisation autonome. »

- La CIP accueille favorablement la volonté de positionner le CSCSP en tant qu'organisation purement professionnelle et de clarifier son rôle, ainsi que celui de son Conseil de fondation. Elle retient que la modification des statuts du CSCSP, portant sur ses buts et sur la composition de son Conseil (forte réduction du nombre de membres, abandon d'une représentation politique) doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2024.
- La Commission apprend par ailleurs avec satisfaction qu'une solution a pu être trouvée pour la création d'un campus réunissant sous un même toit les trois sites actuels du CSCSP. Celui-ci s'implantera sur le site du Marly Innovation Center (MIC), à Marly (Fribourg). Le CSCSP occupera deux bâtiments à construire. Le premier accueillera les surfaces administratives pour la formation, les échanges et les bureaux. Il disposera dans le second – un hôtel de 180 chambres – de 60 chambres avec service hôtelier. La CCDJP a approuvé le budget. La mise à disposition des infrastructures est prévue à l'automne 2025.

2. Concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes

A) Prix de pension

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Les nouveaux prix de pension ont été fixés par décision du 31 mars 2022, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023³.

S'agissant plus spécialement de Curabilis, il a été précisé que le prix fixé à CHF 1'286.- se décomposait, sur la base des calculs effectués à l'époque par KPMG, en un montant de CHF 670.- pour la prestation « sécuritaire » et de CHF 616.- pour la prestation « thérapeutique ». En outre, dès que les HUG auront accepté de facturer séparément cette prestation thérapeutique afin que les cantons placeurs puissent la soumettre aux assureurs LAMal en vue de sa prise en charge, seule la prestation sécuritaire constituera le prix de pension. La part éventuellement non couverte par l'assurance-maladie restera à la charge des cantons placeurs. »

- La CIP prend acte des nouveaux prix de pension entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Elle considère que ceux-ci, établis sur la base de standards de prise en charge, reflètent le coût effectif des journées de détention dans les établissements concordataires.
- La Commission accueille avec satisfaction la volonté de séparation des prestations sécuritaire et thérapeutique fournies par Curabilis. Elle considère, avec l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel, que les pathologies psychiques sont des maladies au sens de l'article 3 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Il est dès lors justifié d'affecter à l'assurance obligatoire des soins le coût des traitements thérapeutiques exécutés dans le cadre d'une mesure institutionnelle. Cela permettra d'alléger la charge des cantons. La CIP attend ainsi des HUG qu'ils acceptent sans tarder la facturation spécifique de leurs prestations en vue d'un règlement par les assureurs-maladie.

B) Projet pilote « Objectif Désistance »

Le projet pilote Objectif Désistance (OD), initié en 2019, s'est achevé en janvier 2023. Pour rappel, OD propose un modèle d'intervention commun à l'ensemble des entités latines préposées aux suivis en milieu ouvert, visant à éloigner les probationnaires des activités de délinquance en les accompagnant sur le chemin de la réinsertion. Les résultats et l'évaluation scientifique de l'étude – qui seront publiés prochainement – ont été présentés à la Commission par M^{me} Luisella Demartini, directrice opérationnelle, M. François Grivat, directeur administratif et financier, et M. Lionel Grossrieder, chercheur à l'Université de Lausanne.

La CIP retient de cette intervention que les probationnaires qui ont suivi le programme OD (particulièrement les primo-délinquants) avaient globalement moins récidivé que les autres et avaient gagné en stabilité dans leur vie professionnelle et leurs relations personnelles. Elle retient également que ces premiers résultats demandent à être confirmés sur le long terme. La Commission relève par ailleurs, avec satisfaction, la forte adhésion des agents de probation formés à la stratégie OD.

³ La décision du 31 mars 2022 fixant les prix pour la journée de détention avant jugement ou l'exécution d'une sanction pénale ou d'une mesure, en force ou à titre anticipé, effectuée dans les établissements du Concordat latin est annexée à ce rapport.

- La Commission se réjouit des résultats encourageants enregistrés par le projet OD et se félicite d'apprendre que la mise en œuvre de cette stratégie sera poursuivie dans les cantons concordataires. Cela permettra de vérifier sa pertinence sur le long terme.
- La CIP regrette cependant vivement le refus des représentants des cantons de Fribourg, Neuchâtel, Jura et Valais de la Conférence latine de participer au financement de la création de postes concordataires de coordinateurs-animateurs, notamment chargés de l'organisation d'activités et de rencontres entre les probationnaires et la société civile. La Commission estime qu'il aurait été préférable de développer le projet de manière uniforme dans tous les cantons, au moins dans sa phase de rodage. Elle redoute de voir le programme décliné de différentes manières, selon les moyens que les cantons voudront bien y consacrer.

La CIP regrette d'autant plus vivement cette décision que le coût à répartir entre les cantons (quelque 360 000 francs pour 2,1 EPT) n'apparaît pas élevé en regard du coût de détention annuel moyen pouvant être épargné par personne n'ayant pas récidivé (environ 140 000 francs). Si le programme OD permet d'éviter des récidives, donc des incarcérations, cela ne peut qu'être bénéfique tant d'un point de vue économique que sécuritaire. La Commission invite dès lors la Conférence latine à reconsidérer sa décision de ne pas soutenir la création de postes concordataires de coordinateurs-animateurs.

C) Planification concordataire⁴

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Afin d'optimiser la construction de la future prison des Grands-Marais, le Conseil d'Etat a validé un calendrier de réalisation en une seule étape au lieu des deux envisagées. Cette nouvelle planification rendra possible une mise en service progressive des 410 places du site dès 2030, soit cinq ans plus tôt que la variante en deux phases ».

- La CIP salue la décision du Conseil d'Etat vaudois, qui permettra de soulager plus rapidement que prévu un système carcéral frappé de surpopulation. Elle relève par ailleurs qu'une réalisation en une seule étape permettra de réduire les coûts d'investissements de 17 millions de francs, sur une enveloppe de 279 millions.

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Le Grand Conseil genevois a adopté, en date du 24 mars 2023, la Loi sur la planification pénitentiaire (LPPén). »

- La Commission salue également la volonté du Grand Conseil genevois d'aller de l'avant après l'abandon, en 2020, du projet des Dardelles. Elle retient que la loi sur la planification pénitentiaire pose notamment les bases pour la construction d'un nouvel établissement en lieu et place de la prison de Champ-Dollon, dont chacun s'accorde à dire qu'elle ne satisfait pas à des conditions de détention adéquates. La CIP retient encore avec satisfaction que le conseiller d'Etat sortant en charge de la sécurité, M. Mauro Poggia, avait fait part l'été dernier de sa volonté de détruire Champ-Dollon pour reconstruire sur le même site un nouveau complexe pénitentiaire de plusieurs bâtiments d'ici à 2030. Ceci, bien sûr, sous réserve du feu vert du Grand Conseil.

D).Processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources (PLESORR)

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Les collaborateurs des entités cantonales seront formés selon un module « Introduction générale à PLESORR » et des modules « Cours spécifiques PLESORR ». Ces modules seront organisés en 2024 et en 2025. Ils seront gérés par le CSCSP et donnés de manière régionalisée. (...)

Le processus PLESORR a été élaboré de sorte à générer le moins possible d'augmentation de ressources. L'impact se situera essentiellement au niveau de la formation des collaborateurs aux outils PLESORR (...). En tout état de cause, il appartiendra aux cantons, en fonction des pratiques et des ressources actuelles de chacun d'eux, de faire leurs propres calculs pour déterminer leurs propres besoins de ressources supplémentaires. En définitive, l'impact PLESORR se situera donc probablement dans la restructuration d'une bonne partie de ressources actuelles avant d'induire une augmentation d'ETP. »

- La CIP se félicite de la mise en œuvre de ce projet, qui vise à harmoniser et à réglementer au niveau du concordat latin les principes et la mise en pratique de la gestion des risques dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales. La standardisation des procédures doit permettre une collaboration plus efficace entre les acteurs concernés (autorités d'exécution, de probation

⁴ Sont annexés à ce rapport un état des lieux des places de détention du concordat latin et la Planification concordataire latine, qui donne l'aperçu des projets à réaliser.

- et établissements pénitentiaires) et une meilleure prise en charge des cas sensibles avec, à la clé, une diminution de la récidive. Il conviendra de vérifier, sur la durée, si tel est bien le cas.
- La Commission retient qu'un règlement concordataire sera présenté à la CLDJP en novembre prochain pour une entrée en vigueur progressive entre 2024 et 2025.

3. Concordat latin sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures

A) Manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé

La CIP alerte depuis longtemps sur le manque chronique de places pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de personnes mineures. Elle avait manifesté son inquiétude par le dépôt d'un postulat (2019), puis d'une résolution (2020) demandant aux cantons concordataires de créer, dans un délai de trois ans, des places supplémentaires en milieu fermé. La CLDJP avait alors indiqué avoir pris les décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet de réhabilitation partielle de l'ancien foyer d'éducation de Prêles (BE). Une volonté que la Commission avait accueillie avec une certaine satisfaction.

Mais au printemps dernier déjà, face au scepticisme du groupe de travail chargé d'en examiner la faisabilité (travaux de rénovation lourds, refus de la Fondation Suisse Bellevue d'exploiter le foyer réhabilité, risque lié à la difficulté de recrutement de personnel), la CIP redoutait l'abandon de cette option, dont la CLDJP devait rediscuter à l'automne.

La Commission retenait cependant qu'était étudiée, en parallèle, l'extension anticipée du Centre éducatif fermé de Pramont (VS), chroniquement surchargé⁵. Selon la stratégie pénitentiaire cantonale, celui-ci devait être assaini et doté de 18 places supplémentaires d'ici 2030. Un horizon trop lointain pour le Grand Conseil valaisan qui, avec la bénédiction du Conseil d'Etat, a estimé que l'ordre de priorité devait être modifié en faveur d'une réalisation plus rapide du projet. C'est ainsi que le Parlement a accepté le 7 juin 2022 un postulat demandant la construction, dans les meilleurs délais, des nouvelles infrastructures de Pramont. Ledit postulat a été transmis au Conseil d'Etat pour exécution dans les 18 mois.

La CIP salue le volontarisme du Parlement valaisan qui permet d'espérer qu'enfin une réponse puisse être apportée au manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs. On rappellera que la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs imposait aux cantons de créer les établissements nécessaires à l'exécution du placement et de la privation de liberté au plus tard dix ans après son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007.

Le projet de réhabilitation du foyer de Prêles, pour sa part, a été abandonné par la CLDJP en date du 3 novembre 2022.

B) EDM Aux Léchaies

- La Commission relève que le taux d'occupation des 18 places de l'établissement mixte de détention pour mineurs et jeunes adultes (EDM) *Aux Léchaies*, à Palézieux, destiné à la détention avant jugement et à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, demeure relativement bas, malgré une progression par rapport au précédent exercice⁶. Pour mémoire, le prix de pension ordinaire est calculé sur un taux d'occupation de 90 %. Si ce taux n'est pas atteint, une « treizième facture » est adressées aux cantons afin de combler le déficit.

La CIP constate que si le nombre de placements n'a jamais été aussi faible (156 en 2022 contre 175 en 2021 et plus de 200 les années précédentes), la durée moyenne des séjours s'est allongée (36 jours en 2022 contre 27 en 2021). Au total, l'EDM a enregistré l'an dernier 5634 nuitées, soit 934 de plus qu'en 2021. Les placements en détention provisoire représentent 78 % des nuitées.

C) Etablissement fermé pour jeunes filles

L'unité d'accueil Time Up, à Fribourg, proposera en 2024 quatre places destinées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de jeunes filles. Le permis de construire a été délivré et les travaux de gros œuvre adjugés. Selon le planning établi, l'unité devrait être opérationnelle en mai 2024 au plus tard.

⁵ Le rapport de la CLDJP indique un taux d'occupation pour l'année 2022 de 97,6%. Au 14 mars 2023, la liste d'attente comprenait 18 mineurs et 3 jeunes adultes.

⁶ Le rapport de la CLDJP indique un taux d'occupation moyen pour 2022 de 85,75%, alors qu'il était de 71,4% en 2021.

