

RAPPORT

de la Commission interparlementaire ‘détenition pénale’ aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin du 6 mai 2024

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détenition 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 10 avril 2024 / 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) Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP)

> La CIP salue l'institution, au 1^{er} janvier 2024, d'une Commission permanente pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP). Cet organe de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) doit permettre d'améliorer et de renforcer le pilotage politique de l'exécution des peines et des mesures au niveau national. La CoESP est ainsi chargée de veiller à l'échange, la coordination et l'harmonisation entre les concordats. Elle est appelée à fournir à la CCDJP les éléments lui permettant d'émettre des recommandations à l'intention des cantons et prendre position sur des thèmes importants concernant l'exécution des sanctions pénales. Ses tâches principales sont les suivantes :

- identifier et analyser les développements actuels déterminants au niveau suisse en matière d'exécution des sanctions pénales ;
- évaluer si des affaires relatives à l'exécution des sanctions pénales sont d'importance nationale et doivent être traitées de manière uniforme au niveau suisse ;

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 détenition 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 2023 et le 6 mai 2024.

- définir et piloter le processus de traitement des thèmes politiques et techniques d'importance nationale ou attribuer et transmettre l'affaire à l'organe compétent (concordats, cantons, tiers externes) ;
- valider les résultats des travaux pour les thèmes traités à l'échelle nationale ;
- préparer les décisions de l'assemblée plénière ;
- surveiller la mise en œuvre des décisions.

La CoESP est présidée en 2024 par M^{me} la Conseillère d'Etat Karin Kayser Frutschi (NW). Elle le sera en 2025 par M. le Conseiller d'Etat Romain Collaud (FR), puis en 2026 par M^{me} la Conseillère d'Etat Jacqueline Fehr (ZH).

- > La CIP note que l'institution de la CoESP équivaut à un retour à la situation qui prévalait avant que ne soit confiée au Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) la mission d'harmonisation des pratiques dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Ce mandat politique était auparavant rempli par le Comité des Neuf (Neunerausschuss), aujourd'hui dissout. La pratique a cependant montré qu'il n'était pas judicieux que le CSCSP mène ce pilotage politique. Ainsi, la CoESP en sera désormais chargée, tandis que le CSCSP se concentrera sur ses tâches techniques (*voir ci-après*).

B) Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP)

- > La CIP prend acte du fait que le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) a été libéré, au 1^{er} janvier 2024, de ses tâches de pilotage politique et qu'il est désormais clairement positionné comme une organisation professionnelle, dont les tâches principales sont les suivantes :
 - mener la formation de base, continue et supérieure – théorique et pratique – des professionnels actifs dans le domaine pénitentiaire ;
 - conduire la formation des personnes détenues dans les établissements d'exécution des sanctions pénales ;
 - élaborer des bases, promouvoir les échanges interdisciplinaires et assurer la gestion des informations dans le domaine spécialisé de l'exécution des sanctions pénales.
- > La CIP accueille avec satisfaction ce recentrage du CSCSP sur ses missions de formation, de partage d'informations et d'échanges entre spécialistes.

C) Système d'information dans l'exécution des peines (SI-EP) et projet de concordat sur l'échange intercantonal de données électroniques

- > La CIP prend connaissance de la mise en place du service [SI-EP](#) (Système d'information dans l'exécution des peines), qui doit permettre d'optimiser et d'automatiser la collecte et la mise à disposition d'informations statistiques dans le secteur pénitentiaire suisse. « Les processus de livraison des données seront ainsi simplifiés et la qualité des données augmentée », expose la CLDJP. Qui précise encore que les informations sur les personnes incarcérées et sur les places disponibles dans les établissements d'exécution seront consultables par les autorités habilitées grâce à des fonctions de recherche. Cette base de

données centralisée simplifiera et accélérera le travail des services pénitentiaires. Cela permettra par ailleurs de savoir rapidement si une personne est incarcérée dans un établissement suisse ; ce n'est actuellement pas le cas, ce qui vaut à la Suisse des critiques dans le cadre de l'application de la [Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées](#).

- > La CIP retient que la mise en œuvre du service SI-EP nécessite une base légale. Aussi la CCDJP propose-t-elle la ratification par les cantons d'un concordat sur l'échange intercantonal de données électroniques dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales, de la détention avant jugement et de la détention administrative. « A titre d'organisme responsable du système d'information électronique et du système d'échange électronique de dossiers, elle [la CCDJP] en assurerait l'exploitation », indique le rapport de la CLDJP.

Les cantons, pour leur part, seraient tenus de transmettre les données désignées par le concordat. La possibilité de consulter la base de données serait quant à elle donnée aux autorités d'exécution des sanctions pénales et, dans la mesure où cela s'avère nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches, aux autorités policières cantonales et fédérales.

Enfin, les données stockées sur SI-EP seront mises à jour en permanence, puis détruites ou anonymisées dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires.

- > La CIP accueille favorablement la numérisation du domaine pénitentiaire proposée par le service SI-EP, qui devrait se traduire par un gain de temps et d'efficacité pour les autorités, ainsi que par une harmonisation des systèmes et des données – la qualité de ces dernières s'en trouvant améliorée. Cela dit, la Commission insiste particulièrement sur la sécurité de ces données très sensibles et attend que dite sécurité soit assurée selon les exigences maximales en la matière.
- > La CIP aurait jugé utile qu'une commission interparlementaire soit constituée en vue d'examiner le projet de concordat élaboré par la CCDJP. Elle prend cependant acte du fait que cela n'est guère envisageable, faute de temps : en effet le concordat devrait être adopté par la CCDJP en novembre 2024 avant d'être soumis à ratification par les cantons. La CIP estime cependant que ce projet de concordat devrait, à tout le moins, être soumis au Bureau interparlementaire de coordination (BIC).

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

A) Prix de pension

- > La CIP accueillait avec satisfaction, l'an dernier, la volonté de facturer séparément les prestations « sécuritaire » et « thérapeutique » fournies par Curabilis³. Les pathologies psychiques étant des maladies au sens de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), il se justifie en effet de grever les assureurs LAMal du coût des traitements thérapeutiques exécutés dans le cadre d'une mesure institutionnelle. Cela permettra d'alléger la charge des cantons.

³ Le prix de pension journalier à Curabilis se monte à 1286 francs ; ce prix se décompose en un montant de 670 francs pour la prestation « sécuritaire » et en un montant de 616 francs pour la prestation « thérapeutique ».

Annoncée pour le 1^{er} janvier 2024, cette facturation séparée a cependant été reportée, car « pas aussi simple qu'il y semblait de prime abord » à mettre en œuvre, relève la CLDJP : « Outre certaines modalités pratiques impactant les cantons placeurs devant encore être éclaircies, une discussion concertée avec les assurances s'est révélée nécessaire, notamment pour prévenir tout litige potentiel avec celles-ci, voire obtenir un tarif négocié. » Cette discussion doit intervenir dans le courant de l'été.

La CIP profite ici de témoigner son soutien au projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)⁴, qui vise à introduire l'obligation de s'assurer pour les personnes détenues qui ne sont pas domiciliées en Suisse. Cette modification – nécessaire dans le but de garantir une égalité de traitement médical dans le cadre de la privation de liberté – doit aboutir le plus rapidement possible.

- > Si la Commission comprend que certains obstacles doivent encore être levés, elle n'en regrette pas moins le ralentissement du processus devant conduire à la conclusion d'un accord sur la facturation des prestations « sécuritaire » et « thérapeutique » fournies par Curabilis. Elle appelle la CLDJP à s'appliquer à une mise en œuvre dans les meilleurs délais.

B) Planification concordataire

- > La CIP salue la volonté d'élaboration d'une base de planification commune à l'échelle nationale, admise par les Conférences des trois concordats. A l'heure où les établissements pénitentiaires suisses affichent un taux d'occupation global supérieur à 90% (plus de 100% pour le Concordat latin)⁵ et où chaque canton se demande où ses condamnés pourront aller purger leur peine, il semble judicieux de réfléchir ensemble aux besoins et aux moyens d'y répondre. D'autant plus urgemment que le problème de surpopulation carcérale commence à toucher également les deux concordats alémaniques, relève le rapport de la CLDJP.

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

- > La CIP prend acte de l'adoption par la CLDJP, le 2 novembre 2023, du règlement concordataire sur le Processus latin d'exécution des sanctions orientées vers le risque et les ressources (PLESORR), qui marque l'aboutissement de ce projet initié en 2017. Ce règlement entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et s'imposera à tous les cantons latins. Différents modules de formation à PLESORR seront proposés aux collaborateurs des entités cantonales durant cette année 2024.

Pour mémoire, le processus PLESORR vise à harmoniser 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 et établissements pénitentiaires) et une meilleure prise en charge des cas sensibles avec, à la clé, une diminution de la récidive.

⁴ [Modification de la LAMal: assurance des personnes détenues](#), Office fédéral de la santé publique

⁵ [Monitoring de la privation de liberté](#), Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales

Il convient de rappeler que le processus débute par un tri initial qui permet de classer uniformément tout nouveau cas en fonction de la nature du délit (indicateurs de gravité) et de la catégorie de risque de récidive que présente la personne en exécution de sanction (indicateurs de récidive).

Indicateurs de gravité	Indicateurs de récidive
<p><i>Nature des délits :</i></p> <p>A. infractions non violentes</p> <p>B. infractions violentes mais non listées à l'art. 64 al. 1 CP</p> <p>C. infractions listées à l'art. 64 al. 1</p> <p>D. infractions graves listées à l'art. 64 al. 1 CP (peine minimale de 1 an ou infractions au sens de l'art. 64 al. 1bis CP)</p> <p><i>Durée de la sanction (peine brute) :</i></p> <p>1 an ; 3 ans ; 5 ans.</p>	<p>Nombre d'inscriptions au casier judiciaire suisse (3 dernières années)</p> <p>Troubles psychiques en lien avec le délit (mesure thérapeutique)</p> <p>Echec antérieur du délai d'épreuve</p> <p>Sursis</p> <p>Diversité des délits</p> <p>Age</p>

Ce tri initial débouche sur une classification différenciée des cas (rouge, orange ou vert), qui détermine les ressources évaluatives à mettre en œuvre – notamment la nécessité d'une évaluation criminologique – et les dispositions appropriées pour la prise en charge du cas. Une évaluation criminologique est systématiquement faite pour les cas rouges, peut l'être pour les cas orange et ne l'est pas pour les cas verts.

Il sied de relever que 15 à 20% de l'ensemble des condamnations prononcées sont concernées par le processus PLESORR et que seuls 20% de ces condamnations impliquent une évaluation criminologique.

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

A) Pramont

- > La CIP constate que le Centre éducatif de Pramont (VS), destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs et de jeunes adultes, reste surchargé⁶. Pour mémoire, Pramont – seule structure de ce type en Suisse romande – offre 24 places, ce qui est largement insuffisant.

La Commission n'a de cesse, depuis de nombreuses années maintenant, d'exhorter les cantons concordataires à corriger cette situation dommageable tant pour la société que pour les jeunes concernés. Après l'abandon, fin 2022, du projet de réhabilitation du foyer de Prêles, elle attend désormais l'extension du Centre éducatif de Pramont (18 places supplémentaires). Un postulat demandant la réalisation de ce projet dans les meilleurs délais a été accepté par le Grand Conseil valaisan et transmis au Conseil d'Etat.

- > La CIP espère une construction rapide par le canton du Valais des nouvelles infrastructures de Pramont, mais retient cependant que celle-ci dépendra de l'argent à disposition dans le Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI), aujourd'hui épuisé. La commission

⁶ Le rapport de la CLDJP indique, pour 2023, un taux d'occupation annuel de 96,61 % et, au 8 mars 2024, une liste d'attente comprenant 18 mineurs.

se réjouit d'apprendre qu'un relèvement du plafond de ce fonds sera prochainement soumis au Grand Conseil valaisan, comme elle se réjouit d'apprendre que le projet d'extension du Centre éducatif de Pramont devrait figurer au nombre des priorités du canton du Valais.

B) EDM Aux Léchaïres

- > La Commission relève que le taux d'occupation des 18 places affectées aux mineurs de l'établissement mixte de détention pour mineurs et jeunes adultes (EDM) *Aux Léchaïres*, à Palézieux, destiné à la détention avant jugement et à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, se maintient, à 84,7% (85,7% en 2022). 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 retient que, pour la deuxième année consécutive depuis l'intégration des jeunes adultes (18 à 22 ans) dans l'effectif, les jours de détention des mineurs (5572) ont été supérieurs à ceux des majeurs (4587). Le canton de Vaud a dès lors proposé de passer de 18 à 24 places pour les mineurs. A terme, une affectation des 36 places de l'EDM à des pensionnaires mineurs n'est pas exclue. La CIP estime qu'augmenter le nombre de places de détention pour les mineurs aux Léchaïres ne suffit pas. Il convient également de rechercher des places supplémentaires en institution pour l'exécution des mesures afin d'éviter que des mineurs, faute d'alternative adéquate, doivent prolonger leur séjour à l'EDM (détention avant jugement et exécution anticipée de peine). La CIP note encore que l'augmentation du nombre de places pour mineurs se fait au détriment des jeunes adultes, qui se retrouveront dans des établissements moins adaptés à leur situation.
- > La Commission relève encore l'évolution notoire du placement de jeunes filles : 25 en 2023 contre 9 en 2022.

C) Etablissement fermé pour jeunes filles

- > La CIP apprend avec satisfaction l'ouverture, en juillet 2024 à Fribourg, de l'unité d'accueil Time Up, qui proposera quatre places destinées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de jeunes filles. Une telle structure, inexistante jusqu'ici, comblera enfin un manque au sein du concordat latin. La CIP tempère cependant son enthousiasme, estimant que ces quatre places ne suffiront certainement pas à répondre aux besoins, dont elle ne manquera pas de suivre l'évolution.

4. Divers

- > La CIP demande à la CLDJP de lui fournir une statistique des mandats d'arrêt émis par les cantons concordataires qui ne sont pas exécutés faute de places à disposition dans les établissements pénitentiaires. La Commission considère qu'un tel panorama permettra, dans le cadre de la planification pénitentiaire, de nourrir les réflexions sur le nombre de places nécessaires.
- > La CIP demande par ailleurs à la CLDJP de lui fournir une statistique des causes de décès en prison (suicide, mort naturelle, accident, etc.).

Au nom de la Commission interparlementaire 'détenion pénale'

(Sig.) Stéphane Ganzer (VS)

Président

(Sig.) Patrick Pugin

Secrétaire

Fribourg, le 6 mai 2024