

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Claude-Alain Voiblet et consorts – Uniformisons la pratique romande en matière d'exécution des peines

1. PREAMBULE

La commission thématique des affaires judiciaires s'est réunie le lundi 9 décembre 2013 dans la salle du Bicentenaire à la Place du Château 6 à Lausanne de 14h à 16h.

Elle était composée de Mmes les députées Anne Baehler Bech, Gloria Capt, Rebecca Ruiz, Monique Weber-Jobé et de MM. les députés Jean-Luc Bezençon, Mathieu Blanc, Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Jacques Haldy, Yves Ravenel, Michel Renaud et Jean-Marc Chollet qui remplaçait Raphaël Mahaim. M. le député Claude-Alain Voiblet, auteur de la motion, était également présent, ainsi que M. Fabrice Lambelet, secrétaire de la commission.

Mme Béatrice Métraux, cheffe du DIS était accompagnée de Mmes Sylvie Bula, cheffe du Service pénitentiaire (SPEN), Sandra Russbach del Gottardo, conseillère juridique au Service juridique et législatif (S JL) et de M. Jean-Luc Schwaar, chef du S JL.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire demande une révision urgente du Concordat latin régissant les conditions de détention dans les cantons romands en vue, notamment :

- d'harmoniser et de coordonner les pratiques en vigueur en Suisse romande s'agissant de l'exécution des peines ;
- d'assurer une meilleure transmission de l'information entre les diverses instances intervenant dans l'application des peines ;
- de mettre une fin définitive aux sorties éducatives pour les criminels violents, sexuels ou dangereux pour la société ;
- de préciser dans quelles conditions peuvent éventuellement s'opérer des sorties éducatives pour les autres détenus.

Des motions portant sur des demandes similaires ont été déposées dans d'autres parlements cantonaux. Le but de ces démarches est de lancer un signal fort. Selon le motionnaire, l'échange d'informations, la collaboration ou la coordination entre les cantons ne sont pas au point notamment sur la question de l'exécution des peines.

3. DISCUSSION GENERALE

La cheffe du département a remis aux membres de la commission une note établie par le Secrétaire général de la Conférence latine des chefs de départements de justice et police (CDJLP). Ce document, joint au présent rapport, porte sur les interventions parlementaires cantonales déposées par les groupes UDC visant à « négocier la révision du Concordat latin régissant les conditions de détention dans les cantons romands ».

Par ailleurs, la Conseillère d'Etat indique que, lors de sa séance du 31 octobre 2013, la CDJLP a adopté ou modifié plusieurs règlements, dont celui relatif à l'octroi de sorties aux personnes condamnées. Ces modifications sont le résultat d'une instruction de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) qui avait rédigé une notice sur les questions de dangerosité. Le règlement concordataire devrait être ainsi revu. D'un point de vue procédural, ces modifications doivent être approuvées par les gouvernements de chaque canton parti au concordat. Au vu de ce qui précède, l'uniformisation voulue par le motionnaire va devenir effective.

La commission s'interroge sur la procédure suivie par le député Voiblet, soit le dépôt d'une motion. Celle-ci ne semble pas être conforme avec la procédure de modification d'un concordat telle que régie par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantoniales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

Plusieurs commissaires relèvent qu'ils peuvent soutenir ce texte s'il est transformé, pour des questions procédurales, de motion en postulat. Par ailleurs, ce soutien est conditionné au fait que le motionnaire renonce au chiffre 3 de son texte, soit celui portant sur la fin des sorties éducatives pour les criminels violents, sexuels ou dangereux pour la société. Une telle mesure apparaît être excessive et aller à l'encontre des principes généraux qui régissent la procédure d'exécution des peines.

La cheffe du département se dit prête à renseigner ultérieurement le Grand Conseil par le biais de la rédaction d'un rapport sur le résultat des modifications adoptées par les autorités concordataires.

Au vu de ce qui précède, le motionnaire accepte de transformer sa motion en postulat et d'enlever le point 3 de son objet.

4. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion par 10 voix contre 1 et 4 abstentions et de la renvoyer au Conseil d'Etat conformément à la requête de son auteur.

La Tour-de-Peilz, le 23 avril 2014

Le rapporteur :
(signé) Nicolas Mattenberger

Annexe :

- Note de la Conférence latine des chefs de départements de justice et police (CDJLP) concernant les interventions parlementaires cantonales déposées par les groupes UDC visant à « négocier la révision du Concordat latin régissant les conditions de détention dans les cantons romands » du 21 novembre 2013



Le Secrétaire général

Note concernant les interventions parlementaires cantonales déposées par les groupes UDC visant à « négocier la révision du Concordat latin régissant les conditions de détention dans les cantons romands »

1. Contexte

Les groupes UDC des parlements romands, par une démarche commune au sujet du concordat latin intitulée « *Uniformisons la pratique romande en matière d'exécution des peines* », ont déposé des motions, postulat ou requête (selon les outils spécifiques cantonaux)¹ portant des conclusions identiques, mais accompagnés d'un développement quelque peu différent.

Ces interventions parlementaires visent à négocier la révision du Concordat latin régissant les conditions de détention dans les cantons romands en vue notamment :

- a) d'harmoniser et de coordonner les pratiques en vigueur en Suisse romande s'agissant de l'exécution des peines ;
- b) d'assurer une meilleure transmission de l'information entre les diverses instances, intervenant dans l'application des peines ;
- c) de mettre une fin définitive aux sorties éducatives pour les criminels violents, sexuels ou dangereux pour la société ;
- d) de préciser dans quelles conditions peuvent éventuellement s'opérer des sorties éducatives pour les autres détenus ;

2. Analyse

A) Généralités

Au vu des divers textes adoptés par la CLDJP le 31 octobre 2013, force est de constater tout d'abord que ces interventions parlementaires sont devenues en grande partie sans objet. Pour le surplus, la législation fédérale ne permet pas de donner suite à tout ou partie de ces interventions.

En préambule, il y a lieu de souligner que si les deux récents événements tragiques survenus en Suisse romande dans l'exécution des peines et des mesures ont certes amené les cantons latins, dans le cadre de la CLDJP, à effectuer un certain nombre de réflexions et à prendre plusieurs décisions importantes, cela n'a toutefois pas remis en cause la structure même de l'exécution des peines et des mesures telle qu'elle résulte du droit fédéral dans le partage des tâches en la matière et les buts que ce dernier assigne à dite exécution.

¹ Genève : proposition de motion déposée le 27 septembre 2013

Jura : motion déposée le 2 octobre 2013

Vaud : motion déposée le 8 octobre 2013

Fribourg : requête déposée le 10 octobre 2013

Valais : postulat urgent déposé le 12 novembre 2013, non combattu lors de la session du GC du 15 novembre et transmis au CE pour exécution.

Neuchâtel : rien pour l'instant

Au surplus, lors de son assemblée d'automne des 14 et 15 novembre 2013 à Charmey (FR), la Conférence des Directrices et Directeurs des Départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a également mené, en présence de la cheffe du Département fédéral de justice et police, Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, une discussion sur ces incidents tragiques. A l'instar de la CLDJP, la CCDJP a admis que la répartition des tâches entre Confédération et cantons ainsi que la structure du paysage suisse de l'exécution des peines et des mesures dans les trois concordats, avec le Comité des neuf en tant qu'organe stratégique supérieur, étaient pertinentes. Elle a notamment relevé le bon travail effectué en général dans l'exécution des peines – en comparaison internationale – et constaté que la réinsertion sociale des délinquants a été, dans l'ensemble, couronnée de succès. Les cas tragiques survenus dans les cantons de Vaud et de Genève ne sont toutefois pas de nature à remettre en cause la structure fédérale.

Plus spécialement, il y a lieu de relever que le premier rapport dans l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'État genevois suite au décès d'Adeline (Rapport Ziegler du 7 octobre 2013) conclut en résumé que la sortie accompagnée n'a pas été décidée ni mise en œuvre dans le respect du cadre légal en vigueur, donc qu'elle était intervenue en violation plus particulièrement des art. 75 et 75a du Code pénal suisse et de la Loi d'application du code pénal du canton de Genève (cf. p. 33 du rapport). Ainsi, l'expert met en évidence une mauvaise application des règles existantes et non pas d'éventuelles déficiences au niveau de la législation.

B) *Détail des interventions parlementaires*

Pour reprendre chaque point de ces interventions, il y a lieu de préciser ce qui suit :

a) harmoniser et de coordonner les pratiques en vigueur en Suisse romande s'agissant de l'exécution des peines

L'harmonisation des pratiques cantonales (législatives et réglementaires et des pratiques administratives) fait partie des buts de la CLDJP (cf. art. 4 al. 2 lit. c) du Concordat latin du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes). A cette fin, celle-ci, élabore des règlements d'application du concordat, adopte des directives ou des recommandations et prend des décisions ayant force obligatoire pour les cantons:

La Commission concordataire latine a aussi pour attributions, entre autres, de promouvoir la coordination et l'harmonisation de la pratique, en particulier en matière d'exécution des peines et des mesures dans les cantons partenaires (cf. art. 8 lit. c) du Concordat).

Dans ce cadre, la CLDJP, dans sa séance du 31 octobre 2013 à Delémont, vient d'adopter de nouveaux textes, lesquels devront être mis en œuvre dans les législations cantonales de Suisse romande et du Tessin.

La CLDJP a ainsi approuvé la révision, préparée par la Commission concordataire latine, du Règlement du 25 septembre 2008 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes. Au demeurant, cette révision visait aussi à intégrer la Notice sur les allègements dans l'exécution des peines et mesures adoptée par la CCDJP en mars 2012, notice vise à uniformiser les règles de sorties et de congés dans les trois concordats.

Les points marquants de cette révision sont :

- Une délégation de la compétence de décision en matière d'allègement dans l'exécution est exclue pour les personnes dont le caractère dangereux est admis pour la collectivité ;
- Une clarification des règles en matière de collaboration et d'information, ainsi qu'en matière des préavis donnés par les établissements d'exécution (spécialement si la personne détenue suit un traitement thérapeutique ordonné dans l'établissement, ce dernier prend en considération la prise de position du thérapeute compétent sur, notamment, l'évolution dudit traitement ou les recommandations visant à réduire le risque) ;
- Présomption de dangerosité pour tout détenu ayant commis un des crimes mentionnés à l'art. 64 al. 1 CP ;
- Un chapitre spécifique concernant les délinquants potentiellement dangereux ;
- L'autorité de placement qui octroie les allègements fixe les règles de l'accompagnement selon le protocole établi par la Commission concordataire.

Dès lors, des mesures concrètes ont déjà été prises pour améliorer l'harmonisation des pratiques cantonales en Suisse romande et assurer une meilleure gestion des dossiers des condamnés dangereux. De nouvelles modifications ne permettraient pas d'aller au-delà de ce qui vient d'être décidé par la CLDJP.

b) assurer une meilleure transmission de l'information entre les diverses instances, intervenant dans l'application des peines

Ici aussi, lors de sa séance du 31 octobre 2013, la CLDJP a adopté une recommandation relative à l'échange d'informations, y compris dans le domaine médical.

Par cette recommandation, la CLDJP invite les cantons à se doter d'une base légale :

- 1) pour fonder l'échange d'informations entre toutes les autorités afin que les autorités d'application et d'exécution des sanctions pénales et des mesures, ainsi que l'autorité de probation, puissent disposer de tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, d'une part.
- 2) pour que, lorsqu'un détenu s'est vu ordonner un traitement institutionnel (art. 59 CP), un traitement ambulatoire (art. 62 CP) ou un internement (art. 64) ou que son caractère dangereux est admis ou lorsqu'une personne est sous assistance probatoire (art. 93 et 94 CP), les professionnels de la santé en charge de ce détenu en exécution de peine ou de mesures privatives de liberté soient libérés du secret professionnel qui les lie, afin d'informer l'autorité compétente de faits importants pouvant avoir une influence sur les mesures en cours ou sur les allègements dans l'exécution ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne considérée.

Dès lors, des mesures concrètes ont déjà été prises pour renforcer l'échange d'information entre toutes les autorités, incluant même la levée du secret professionnel dans des cas bien spécifiés, de nouvelles modifications ne permettraient pas d'aller au-delà de ce qui vient d'être décidé par la CLDJP.

- c) mettre une fin définitive aux sorties éducatives pour les criminels violents, sexuels ou dangereux pour la société

Le principe même des sorties découle du code pénal suisse (art. 75 CP). L'octroi des sorties est limité aux conditions que le comportement de la personne détenue pendant l'exécution de la sanction pénale ne s'y oppose pas, qu'il n'y a pas lieu de craindre qu'elle ne s'enfuit ou ne commette d'autres infractions. De plus, le dossier du détenu ayant commis une infraction particulièrement grave est soumis à une commission spécialisée (art. 75a CP ; art. 20 du Règlement révisé). Une suppression totale des sorties nécessiterait ainsi une adaptation du code pénal suisse.

Le Règlement sur les autorisations de sorties précité ne prévoit pas de possibilité d'accorder aux détenus majeurs des sorties « éducatives » en tant que telles. Ce règlement rappelle que les sorties servent à atteindre l'objectif de l'exécution de la peine privative de liberté prévu dans le code pénal suisse, qui est d'améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions (art. 75 CP).

Supprimer purement et simplement toute sortie irait à l'encontre de ce but et aurait manifestement pour effet d'augmenter le risque d'infractions au terme de la peine.

La mesure voulue par cette conclusion n'est donc pas souhaitable dès lors qu'elle interviendrait en violation des impératifs du droit fédéral.

S'agissant des détenus mineurs, le règlement sur les sorties de cette catégorie de détenus est également en train d'être adapté.

- d) préciser dans quelles conditions peuvent éventuellement s'opérer des sorties éducatives pour les autres détenus

Les modifications qui viennent d'être apportées au Règlement concordataire sur les autorisations de sortie ont apporté les précisions nécessaires concernant les conditions d'octroi de ces sorties.

Fribourg, le 21 novembre 2013

Blaise Péquignot

Annexes : interventions parlementaires déposées à ce jour