

**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 9 mai 2025**

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 10 avril 2025 / 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. Introduction

AA La CIP félicite M. le Conseiller d'Etat Romain Collaud (FR) pour son accession à la présidence de la CLDJP. Elle prend par ailleurs acte du départ en retraite, le 30 juin, de M. Blaise Péquignot, secrétaire général de la CLDJP, qu'elle remercie chaleureusement pour son dévouement. La commission souhaite plein succès à son successeur, M. Christian Clerici, ancien chef du Service pénitentiaire neuchâtelois.

2. Niveau intercantonal

A) Projet de concordat sur l'échange intercantonal de données électroniques dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales

AA La CIP accueillait favorablement, dans son précédent rapport, la mise en place du Système d'information dans l'exécution des peines (SI-EP), qui doit permettre d'optimiser et d'automatiser la collecte et la mise à disposition d'informations statistiques dans le secteur pénitentiaire suisse. Cette base de données centralisée – où seront répertoriées toutes les personnes en détention – a pour objectif de simplifier et d'accélérer le travail des services pénitentiaires.

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 1er janvier 2024 et le 9 mai 2025.

La mise en œuvre du service SI-EP nécessitant une base légale, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a adopté, à l'automne 2024, un projet de concordat intercantonal dont la consultation auprès des cantons a échoué le 2 mai dernier. Selon le rapport de la CLDJP, « la version finale devrait en principe être adoptée en novembre 2025 pour être ensuite transmise pour ratification par les parlements cantonaux ».

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

A) Prix de pension

AA La CIP est irritée d'apprendre que la facturation séparée des prestations « sécuritaire » et « thérapeutique » fournies par Curabilis³ ne sera pas appliquée avant le 1er janvier 2027, au mieux. Si la Commission entend, ainsi que le souligne la CLDJP, que la mise en place de cette facturation séparée n'est pas simple à concrétiser, elle déplore « le problème de compréhension » qui a conduit les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) à considérer à tort que le projet était gelé sous prétexte que le Département de la santé et des mobilités du canton de Genève ne souhaitait pas changer le mode de facturation. Le malentendu levé, les discussions avec les représentants des communautés d'achat concernées (tarifsuisse SA, CSS et HSK) ont alors pu être concrétisées. Reste que « le problème de compréhension » susmentionné a coûté une perte de temps considérable.

Bonne nouvelle cependant : le 11 février dernier, les assureurs ont accepté d'entrer en matière sur la facturation des soins psychiatriques dispensés à Curabilis.

La Commission profite ici de témoigner une nouvelle fois son soutien au projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), qui vise à introduire l'obligation de s'assurer pour les personnes détenues qui ne sont pas domiciliées en Suisse⁴. Selon la CLDJP, le message du Conseil fédéral devrait être adopté prochainement.

B) Modification de la réglementation concordataire

AA La CIP prend acte de la refonte complète du Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes⁵. Cette mise à jour, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er juillet 2025, fait notamment suite à une demande du canton de Genève visant à modifier la fréquence et la durée des sorties pour les courtes peines, les règles actuelles étant jugées trop rigides pour ce type de peine.

Au-delà des précisions apportées et des reformulations opérées, la Commission retient particulièrement l'introduction de la sortie de fin de peine, déjà connue dans deux concordats alémaniques. Ce congé, d'une durée maximale de 96 heures, reste soumis à la demande de la personne détenue. « L'idée est de libérer des places de détention de manière anticipée afin de diminuer légèrement le stock de peines en attente d'exécution, voire de permettre un transfert plus rapide de la détention avant jugement à l'exécution de peine », explique la CLDJP. Une autre disposition donne par ailleurs la possibilité à l'autorité d'accorder un congé de fin de peine en cas de renvoi ou d'expulsion.

AA La Commission prend également acte de la révision partielle du Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes)⁶. L'actualisation de ce texte âgé de près de vingt ans s'avère nécessaire eu égard à l'évolution survenue depuis 2006.

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

⁴ Modification de la LAMal: assurance des personnes détenues, Office fédéral de la santé publique

⁵ Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes, état au 1er avril 2024.

⁶ Le texte adopté par la CLDJP / ce texte sera transmis au BIC pour soumission à la procédure CoParl.

Cette révision porte principalement sur les points suivants :

- ☞ Nouvelles structure et dénomination des organes du concordat et clarification de leurs compétences ;
- ☞ Précision de la notion d'établissement concordataire ;
- ☞ Clarification des « actes normatifs » ;
- ☞ Réécriture et actualisation des dispositions sur les soins et frais médicaux ;
- ☞ Adaptation et/ou précision de plusieurs dispositions ;
- ☞ Ancrage de la possibilité de créer une commission concordataire spécialisée pouvant regrouper tout ou partie des cantons partenaires ;
- ☞ Intégration de principe de la détention avant jugement.

La CIP salue notamment la proposition de réévaluation périodique, pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie, des montants de la rémunération, de l'indemnité et de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution. Elle relève encore la volonté du concordat de modifier la Décision sur la rémunération des détenus afin d'harmoniser⁷ la pratique des établissements, l'interprétation et la mise en œuvre actuelles de dite décision divergeant entre ces derniers.

La Commission salue également la soumission au concordat du principe de la détention avant jugement. Elle note que la mise en œuvre de cette soumission fera l'objet d'une réglementation spécifique.

La CLDJP a adopté ce projet de révision partielle le 27 mars 2025. Il va suivre maintenant le processus de ratification prévu par la Convention sur la participation des Parlements (CoParl)⁸, avec constitution d'une commission interparlementaire composée de sept représentants par canton concerné. La CIP attend que ce processus soit conduit avec célérité, de manière que les Parlements cantonaux puissent approuver cette révision dans les meilleurs délais.

C) Planification concordataire

AA La CIP saluait l'an passé la volonté d'élaboration d'une base de planification commune à l'échelle nationale, admise par les Conférences des trois concordats.

Elle retient que les travaux suivent leur cours et qu'un rapport devrait être disponible en fin d'année.

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

AA La CIP prend acte de l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2025, du Processus latin d'exécution des sanctions orientées vers le risque et les ressources (PLESORR). Pour mémoire, le processus PLESORR – qui s'applique à tous les cantons latins – 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.

La Commission retient qu'un premier bilan du processus PLESORR sera dressé en fin d'année. D'éventuelles améliorations ou corrections pourraient y être apportées.

E) Surpopulation carcérale

AA La Commission s'alarme de la surpopulation carcérale à laquelle est confronté le concordat latin. Les taux d'occupation moyens des établissements pénitentiaires sont très inquiétants : Vaud culmine à 117%, suivi de Genève (113%), Neuchâtel (92%), Fribourg (88%), Jura (87%), Tessin (87%) et Valais (80%). « Cette situation résulte d'une interaction entre plusieurs facteurs (manque de places de détention, politique criminelle, augmentation sectorielle de la criminalité) sur lesquels il n'est pas évident d'agir, notamment eu égard à la séparation des pouvoirs », constate la CLDJP. La situation

⁷ Décision du 25 septembre 2008 relative à la rémunération et aux indemnités versées aux personnes détenues placées dans les établissements concordataires

⁸ 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 intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.

est d'autant plus dramatique que la Statistique policière de la criminalité 2024 ⁹ relève que les infractions au Code pénal continuent d'augmenter, notamment les infractions de violence grave, qui ont progressé de 19,4% par rapport à l'année précédente ; les lésions corporelles graves (+16,9%) et les viols (+29,4%) ont enregistré une hausse particulièrement forte.

La CIP rappelle que, pour faire face aux impondérables et permettre les rotations, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires ne devrait idéalement pas excéder 90%.

La Commission ne se satisfait pas du constat fataliste de la CLDJP selon lequel il n'est pas évident d'agir sur les facteurs à l'origine de cette surpopulation carcérale, qui sonne comme un aveu d'impuissance. Les Gouvernements ne sont, en l'espèce, pas à la hauteur des enjeux.

Le manque de places de détention est évidemment un facteur important de la surpopulation carcérale ; la Commission enjoint à ce titre aux cantons de Vaud et de Genève de concrétiser dans les plus brefs délais les projets de construction de l'établissement des Grands-Maraïs, respectivement de destruction et de reconstruction de la prison de Champ-Dollon.

La détention avant jugement est un autre facteur clé de l'engorgement des prisons. Selon le Monitoring de la privation de liberté¹⁰, plus d'un tiers des personnes détenues dans le Concordat latin le sont en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté. La Commission rappelle que des mesures de substitution, moins coûteuses, peuvent être mises en place si celles-ci permettent d'atteindre le même but que la détention (art. 237ss CPP). Dans les faits, les Ministères publics ne recourent que trop peu souvent ces mesures. Ainsi, la détention avant jugement est davantage la *prima ratio* que l'*ultima ratio* qu'elle devrait être. Respectueuse de l'indépendance des procureur-e-s et des juges des mesures de contrainte, la Commission ne les en appelle pas moins à privilégier, autant que faire se peut, les alternatives à la détention provisoire. Cela permettrait sans doute de libérer des places dans les établissements pénitentiaires.

La durée de la détention provisoire est par ailleurs liée à la durée des procédures. Le principe de célérité – qui revêt une importance particulière lorsqu'une personne est emprisonnée – est régulièrement violé par des autorités surchargées. Il est de la responsabilité des cantons d'octroyer au Pouvoir judiciaire les moyens matériels et humains de juger les personnes prévenues dans un délai raisonnable, ainsi que l'exige la Constitution fédérale. La Commission exhorte dès lors les Gouvernements à consacrer les ressources indispensables à la bonne administration de la justice.

Enfin, la CIP considère qu'il conviendrait, pour soulager la surpopulation carcérale, d'assouplir l'article 79a alinéa 2 du Code pénal, qui dispose qu'une peine privative de liberté de substitution (PPLS) ne peut pas être exécutée sous forme de travail d'intérêt général (TIG). La Commission estime que de nombreuses incarcérations pourraient être évitées si les personnes dans l'incapacité de payer les amendes ou les peines pécuniaires auxquels elles ont été condamnées pouvaient effectuer des TIG en lieu et place de jours de détention. La Commission est heureuse d'apprendre que la CLDJP a porté cette thématique à son agenda ; elle soutiendra toute démarche visant à œuvrer à la modification de cette disposition du Code pénal, qui affecte le plus souvent des personnes en situation précaire.

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

A) Pramont

La CIP ne peut encore une fois que constater 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 surchargé¹¹. Pour mémoire, Pramont – seule structure de ce type en Suisse romande – offre 24 places, ce qui est largement insuffisant.

⁹ Statistique policière de la criminalité 2024. Office fédéral de la statistique, 24 mars 2025

¹⁰ Monitoring de la privation de liberté. Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales.

¹¹ Le rapport de la CLDJP indique, pour 2024, un taux d'occupation annuel de 100,1 % et, au 15 mars 2025, une liste d'attente comprenant 22 mineurs et 1 jeune adulte.

La Commission ne peut, là encore, que demander une réalisation dans les meilleurs délais de l'agrandissement du Centre éducatif, porté l'an passé par le canton du Valais au rang de projet de première priorité sur la liste d'attente Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'État (Fonds FIGI).

B) EDM Aux Léchaïres

- AA La Commission rappelle qu'au 1er janvier 2024, le nombre de places dédiées aux mineurs a été augmenté à 24 sur les 36 disponibles (18 auparavant). Elle relève que le nombre de jours de détention de mineurs – 7798 – n'a jamais été aussi important (+ 2226 par rapport à 2023). Les jours de détention des jeunes adultes ont pour leur part reculé de 4587 à 2490 (– 2097). La CLDJP précise que l'augmentation des jours de détention de mineurs s'explique essentiellement par le fait que les placements en exécution de peine ont quasiment doublé par rapport à 2023 (116 contre 64).
- AA La Commission relève que le taux d'occupation des 24 places affectées aux mineurs s'est élevé à 88,8% ; il était de 84,7% en 2023 (18 places). 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.
- AA La CIP estimait dans son dernier rapport qu'augmenter le nombre de places de détention pour les mineurs aux Léchaïres ne suffisait pas et qu'il convenait 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). Elle réitère cette demande, enjoignant aux cantons concordataires de trouver des solutions appropriées.
- AA La Commission relève enfin qu'en 2024, l'âge des mineurs et jeunes adultes incarcérés à l'EDM aux Léchaïres allait de 13 à 22 ans, 95% de l'effectif se situant dans une tranche entre 15 et 19 ans.

C) Établissement fermé pour jeunes filles

- AA La CIP accueillait avec satisfaction l'ouverture, en juillet 2024 à Fribourg, de l'unité d'accueil Time Up, qui propose quatre places destinées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de jeunes filles. Il s'agit de la seule structure du genre au sein du concordat latin. La Commission tempérait cependant son enthousiasme, considérant que quatre places ne suffiraient certainement pas à répondre aux besoins. Ces quatre places sont d'ores et déjà occupées, rapporte la CLDJP. La CIP attend des cantons concordataires qu'ils restent vigilants, afin de ne pas se retrouver confrontés, dans quelques années, à une situation similaire à celle de Pramont.

5. Divers

- AA La CIP a demandé l'an dernier 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 considérait qu'un tel panorama permettrait, dans le cadre de la planification pénitentiaire, de nourrir les réflexions sur le nombre de places nécessaires. Les chiffres demandés n'ont pas, ou que partiellement, été communiqués par les services cantonaux. La Commission réproouve cette attitude et invite fermement dits services à lui transmettre sans délai les données souhaitées.
- AA La CIP demandait en outre à la CLDJP de lui fournir une statistique des causes de décès en prison. La Commission retient que la majorité des décès est due à des morts naturelles et à des suicides. Le détail peut être consulté dans le rapport de la CLDJP.
- AA La Commission a par ailleurs pris connaissance de l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme Objectif Désistance (OD), dont la phase pilote s'est achevée en janvier 2023 (voir rapport annuel 2022). Pour mémoire, 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. Cela se traduit notamment par différentes activités organisées par des coordinateurs-animateurs, avec le concours de bénévoles.

La CIP est satisfaite de constater que le modèle OD est appliqué dans tous les cantons concordataires, suscitant une forte adhésion tant des probationnaires que des agents de probation. Elle salue la décision des Gouvernements de développer cette stratégie, dont les premiers résultats sont encourageants puisque les personnes qui ont suivi le programme – les primo-délinquants en particulier – ont globalement moins récidivé que les autres.

Au nom de la Commission interparlementaire « détention pénale » :

(Sig.) Jean-Marie Voumard (GE)
Président de la CIP

(Sig.) Patrick Pugin
Secrétaire

Rebecca Joly (VD)
Présidente de la délégation vaudoise

Fribourg, le 9 mai 2025