



Rapport 2013-DSJ-78

11 novembre 2013

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 2026.13 Nicolas Kolly/Stephane Peiry Situation carcérale dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport au postulat des députés Nicolas Kolly/Stephane Peiry – Situation carcérale dans le canton de Fribourg.

1. Situation

1.1. Présentation du postulat

Par postulat déposé et développé le 19 juin 2013, les députés Nicolas Kolly et Stéphane Peiry relèvent que la criminalité ne cesse d'augmenter dans notre canton. Selon eux, la police est débordée. Il est impératif qu'elle puisse compter sur une justice performante, car il ne servirait à rien d'arrêter un jour un criminel s'il est ensuite relâché et récidive le lendemain.

Les postulants s'interrogent en particulier sur la situation en matière de places de détention préventive. En 2012, le nombre de journées de détention provisoire s'est accru de plus de 40%. Le canton de Fribourg ne dispose que d'un nombre limité de places; il serait inadmissible qu'une personne qui devrait être mise en détention préventive ne le soit pas en raison du manque de places dans les prisons. Confrontés à une forte surpopulation carcérale, les cantons de Vaud et de Genève vont, quant à eux, créer de nombreuses places de détention supplémentaires.

Les deux députés demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur la situation carcérale actuelle et future dans le canton en matière de détention préventive et d'exécution des peines.

1.2. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'approuver le postulat et de lui donner une suite directe. Il lui transmet par conséquent en même temps le rapport demandé.

En guise d'introduction, le Conseil d'Etat constate qu'en matière de criminalité, le canton de Fribourg se rapproche effectivement de la moyenne nationale. En 2012, le nombre d'infractions commises dans le canton a augmenté globalement de 9,3%. Cette tendance a heureusement pu être freinée en 2013: par exemple, le nombre de cambriolages a reculé de 4% au premier semestre de l'année en cours.

A cet égard, le Conseil d'Etat tient à saluer la qualité du travail de la Police cantonale et de la justice. La Police cantonale affiche notamment un taux d'élucidation des affaires nettement supérieur à la moyenne (37,2% contre 27,2% au niveau suisse). Quant au pouvoir judiciaire, il traite avec diligence, malgré des ressources limitées, des volumes d'affaires dont la croissance rapide suit le rythme de l'évolution démographique.

1. *Quel est le nombre de places de détention préventive effectif dans notre canton et son taux d'occupation durant ces 24 derniers mois?*

Dans le canton de Fribourg, la Prison centrale est la seule prison destinée à l'exécution de la détention avant jugement (DAJ; anciennement détention préventive ou provisoire), après la fermeture progressive des prisons de district, vétustes et inadaptées. Seule la Prison de Romont (5 places) reste en réserve pour les situations d'urgence. Elle a été rouverte durant 5 mois en 2012 et durant 8 jours en 2013 pour pallier au manque de places.

La Prison centrale (PC) compte au total 90 places, dont 48 désormais pour la DAJ, 11 pour l'exécution des peines¹, 9 pour la détention administrative (étrangers en attente de renvoi), 2 pour les mineurs et 20 pour l'exécution facilitée des peines (maison de détention «Les Falaises»). C'est grâce à différentes mesures prises par la DSJ au cours des derniers mois que le nombre de places de DAJ à la PC a pu être porté de 35 à 48:

- > *Un accord a été trouvé à l'été 2012 entre le Service de l'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP) et les Etablissements de Bellechasse (EB) pour l'exécution des courtes peines. Désormais, les courtes peines de plus de 14 jours sont en principe exécutées aux EB. Cette mesure a permis de fermer le secteur «amendes et peines pécuniaires converties» à la PC et de mettre les 6 places de ce secteur à disposition de la DAJ;*
- > *Fermeture du secteur femmes de la PC: depuis décembre 2012, les détenues femmes sont transférées à la prison de*

¹ Détenus en exécution anticipée ou condamnés à des peines ou à des mesures en attente de placement dans un autre établissement, détenus renvoyés par un autre établissement et en attente de placement dans un nouvel établissement, détenus en procédure de recours contre leur jugement, très courtes peines, etc.

La Tuilière, à Lonay. Les 5 places du secteur femmes sont utilisées pour la DAJ;

- > *2 places du secteur réservé aux mineurs sont employées pour la DAJ.*

L'ouverture du centre de détention pour mineurs «Aux Léchaires» à Palézieux début 2014 devrait permettre de libérer les 2 cellules encore réservées pour les mineurs et de les utiliser à l'avenir pour la DAJ.

En moyenne, le taux d'occupation de la PC durant les 24 derniers mois, soit du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2013, s'est élevé à 89,7% pour la DAJ à la Prison centrale. En 2012, ce taux a atteint 97%; pour les six premiers mois de 2013, il s'est élevé à 98%.

2. Des personnes ont-elles échappé à une mise en détention préventive pour cause de manque de places de détention et si oui combien? Comment fait-on lorsque toutes les places de détention préventive dans le canton sont occupées (utilisation de places dans d'autres cantons), respectivement quels sont les éventuels coûts d'utilisation de places de détention préventive dans d'autres cantons?

Durant la DAJ, les prévenus se trouvent sous l'autorité du Ministère public (MP). Le Procureur général indique que le MP a dû se résoudre dans cinq cas environ à renoncer à placer une personne en DAJ faute de places disponibles. Il s'agissait de délinquants soupçonnés par exemple de vol. Par ailleurs, un auteur de menaces (avec un couteau) a été relâché après avoir été examiné par un psychiatre, lequel a estimé que le risque de récidive était inexistant. Selon le MP, il arrive que le procureur chargé d'une mise en détention sollicite un collègue afin qu'il relâche plus tôt que prévu un détenu afin de libérer une place. Ce type de demande ne concerne évidemment pas les détenus jugés dangereux ou incarcérés en raison de violences, mais plutôt les prévenus de vols ou d'infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants.

Lorsque toutes les places de DAJ sont occupées ou lorsqu'il faut séparer des codétenus (risque de collusion), les détenus sont transférés dans des établissements d'autres cantons. De janvier 2011 à fin juin 2013, ce sont ainsi 197 personnes qui ont dû être placées dans un autre canton. Suite à une discussion avec les différentes autorités concernées (MP, Police et convoyeurs, PC), le SASPP a accepté de se charger désormais de chercher des places hors canton, après concertation avec le Ministère public. Ces démarches peuvent prendre plusieurs heures. De plus, les placements hors canton compliquent le travail des procureurs, des avocats et de la police, chargée des transports des détenus¹. Ils occasionnent des frais supplémentaires, principalement pour l'Etat.

Malgré ces inconvénients, il paraît plus rationnel que les places disponibles soient mises à disposition d'autres cantons plutôt que chaque canton construise de nouvelles prisons pour lui seul. Vu la forte occupation des prisons dans toute la Suisse, des voix s'élèvent d'ailleurs pour demander une coordination au niveau national afin d'utiliser au mieux les capacités existantes. On pourrait ainsi imaginer une plateforme de réservation en ligne des cellules, qui indiquerait les disponibilités et permettrait de réserver des cellules en un clic de souris. Cela présuppose toutefois la participation de tous les cantons et établissements, ce qui n'est pas évident, car la DAJ n'est pas réglée au niveau concordataire. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait souhaitable que la DAJ fasse également l'objet d'un concordat. Des réflexions sont en cours à ce sujet au niveau intercantonal.

Cependant, dans le cadre des trois concordats nationaux pour l'exécution des sanctions pénales, des tarifs ont été convenus pour tous les types et régimes de détention, y compris la DAJ. Au final, les tarifs pour les placements hors canton dépendent du concordat et des spécificités de l'établissement concernés. Le canton de Fribourg fait partie du Concordat latin du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes.

Par exemple, à la Prison régionale de Berne, une journée de détention avant jugement coûte 276,85 francs pour un détenu relevant d'un canton ne faisant pas partie du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale auquel appartient le canton de Berne. C'est aussi le prix qui serait demandé à un détenu bernois à la PC. Une journée de DAJ à la PC revient à 168,90 francs pour un autre canton du concordat latin. La PC accueille cependant très peu de détenus en DAJ d'autres cantons et concordats. Le tarif demandé à la PC pour un détenu relevant du canton de Fribourg s'élève à 77,90 francs (imputation comptable interne à l'Etat).

Dans le cadre du Concordat latin, il a été décidé d'augmenter les tarifs journaliers pour les différents types et régimes de détention de 7,5% par an de 2011 à 2014, afin de les rapprocher des coûts réels.

Si la situation reste tendue de manière durable à la PC, malgré les placements hors canton, la DSJ se réserve la possibilité de rouvrir la Prison de Romont, comme indiqué ci-dessus au point 1.

3. Quelles sont les prévisions en ce qui concerne le besoin de places de détention provisoire ces prochaines années, tenant compte de l'augmentation de la criminalité dans notre canton ainsi que de la croissance démographique?

Le MP estime que la tendance à l'augmentation de la criminalité n'ira pas en s'amenuisant ces prochaines années dans le canton de Fribourg. En effet, après en avoir été préservé pendant un certain temps, notre canton est davantage touché par le phénomène du tourisme de la délinquance venu notamment des banlieues françaises. La Suisse, qui se dis-

¹ Le nombre de conduites (transports) effectuées par les convoyeurs de la Police cantonale a augmenté de 40% à plus de 5000 en 2012.

tingue de ses voisins par une bonne prospérité économique et un niveau de vie confortable, attire ce type de délinquants.

Dans ces conditions, le MP estime qu'un nombre de 60 places de DAJ devrait permettre, de manière réaliste, de répondre aux besoins à venir, compte tenu de l'évolution de la criminalité et de la politique de lutte contre la criminalité définie par le MP et le Conseil d'Etat. Début 2012, le Procureur général et le gouvernement ont arrêté cette politique pour la période 2012–2014 et choisi les six axes prioritaires suivants: lutte contre la violence, les bandes organisées, le trafic de stupéfiants, les chauffards, le travail au noir et les incivilités.

S'il devait s'avérer que le chiffre de 60 places soit, par périodes, trop élevé, il faut se souvenir que les cantons voisins souffrent du même manque chronique de places de détention et qu'ils pourraient être demandeurs, ce qui financerait en partie l'infrastructure. Le MP insiste pour sa part sur la nécessité de disposer d'au moins deux sites de détention distincts, afin de répondre à la nécessité de séparer des co-prévenus en début d'instruction en raison du risque de collusion qu'ils présentent.

4. Quelles sont les solutions pour pallier le manque de places de détention préventive: création de nouvelles places? L'agrandissement des prisons existantes est-il envisagé? Où pourraient être construites de nouvelles places de détention provisoire? Serait-il envisageable de rouvrir les prisons de Bulle et de Romont?

En plus des mesures déjà mises en œuvre mentionnées au point 1, un accord a été conclu avec la Police cantonale afin que, durant le week-end, les prévenus puissent exceptionnellement être retenus plus de 24 heures, soit en principe jusqu'à 48 heures, dans les quartiers cellulaires des trois Centres d'intervention de la Gendarmerie du canton, lorsqu'il n'y a pas de places disponibles à la PC et dans l'attente d'une recherche de places hors canton par le SASPP dès le jour ouvrable suivant. Sur le plan des principes, ce genre de pratique est toutefois délicat, comme le confirment plusieurs arrêts récents du Tribunal fédéral, car les conditions de détention sont rudimentaires dans les quartiers cellulaires.

Autre mesure possible: relever encore davantage la proportion des détenus fribourgeois, déjà prioritaires, aux EB, en particulier pour l'exécution anticipée de peines, ce qui permet de libérer directement des places de DAJ. Bellechasse est fortement sollicité par les cantons partenaires du Concordat latin, souvent confrontés à une surpopulation carcérale bien plus grave qu'à Fribourg. Or le concordat ne définit pas quelle doit être la proportion des détenus du canton et des détenus d'autres cantons du concordat dans un établissement concordataire. Théoriquement, le «marché» devrait jouer et les échanges devraient se faire dans les deux sens, de manière fluide. La réalité est toutefois différente.

En raison de la topographie des lieux, un agrandissement de la PC n'est pas réalisable. Mettre systématiquement deux détenus par cellule n'est pas possible non plus, vu la taille exiguë de la grande majorité des cellules (7,5 m²). Cela ne ferait qu'aggraver les tensions, déjà fortes en raison de l'évolution de la population carcérale (détenus plus agressifs, problèmes psychiques fréquents), et rendrait la gestion de la PC encore plus difficile.

La piste théoriquement la plus intéressante serait de pouvoir faire exécuter la détention administrative ailleurs qu'à la PC, ce qui libérerait 9 places pour la DAJ. Cependant, la Confédération encourage actuellement la construction de grands centres pour les détenus en attente de renvoi. Des solutions purement cantonales à petite échelle coûteraient par conséquent très cher. En outre, une extension du nouveau bâtiment pour l'exécution anticipée des peines aux EB (EAP) pourrait également être envisageable.

En outre, lors de la construction du nouveau bâtiment pour l'exécution anticipée des peines aux EB (EAP), les architectes ont déjà planifié et calculé une extension des deux nouvelles ailes cellulaires. De la sorte, 16 places supplémentaires pourraient être mises à disposition en un an ou deux pour un coût de 3,5 millions de francs, moyennant 4 nouveaux postes d'agents de détention. La DSJ étudie cette variante et notamment la question du type de détention qui pourrait y être exécuté.

La prison de Bulle (16 places) a été définitivement fermée et les locaux sont voués à d'autres utilisations. L'ancienne prison de Bulle n'était pas conforme aux standards de la Convention européenne des droits de l'Homme. Par ailleurs, son exploitation mettait fortement à contribution la Police cantonale, faute d'agents de détention en nombre suffisant.

Quant à la prison de Romont, si elle reste en réserve en cas d'urgence, son ouverture en continu n'est pas souhaitable, car les conditions de détention y restent rudimentaires (pas de promenade, pas d'occupation, etc.). En outre, par manque d'effectifs, il faut recourir à une entreprise de sécurité privée pour en assurer l'exploitation, avec du personnel ne disposant le plus souvent pas d'une formation d'agent de détention. Le coût mensuel du recours à une entreprise privée est élevé: 54 000 francs pour seulement 5 places de détention.

Sur le moyen à long terme, le Conseil d'Etat estime que la construction d'une nouvelle prison préventive dans le canton sera incontournable.

5. Quelle est la situation carcérale pour l'exécution des peines: le canton de Fribourg dispose-t-il de suffisamment de places pour l'exécution des peines? Quel est le taux d'occupation des prisons fribourgeoises?

Le SASPP a pour mission de faire exécuter les peines et mesures prononcées par les autorités pénales cantonales.

En 2012, il a fait exécuter un total de 39 853 journées de détention, soit 15 033 hors canton et 24 820 dans le canton de Fribourg, dont 20 722 journées aux EB et le reste d'autres institutions du canton, notamment pour le régime de travail externe et l'exécution de mesures thérapeutiques¹. L'accroissement progressif de la proportion des détenus fribourgeois à Bellechasse mentionné au point 4 permettra de faire exécuter la plupart des sanctions prononcées par la justice fribourgeoise dans le canton même.

Le pénitencier de Bellechasse compte 202 places de détention pour les peines, les mesures pénales et les placements à des fins d'assistance (PAFA) relevant du droit civil, dont 102 au Bâtiment cellulaire (60 places en secteur fermé et 42 places en secteur ouvert), 40 au Pavillon (secteur ouvert), 40 aux EAP (exécution anticipée) et 20 au Foyer La Sapinière (courtes peines, mesures et PAFA). En 2012, le taux d'occupation des 202 places était de 94,5%. Il s'est élevé à 96,5% au premier semestre 2013.

En conclusion, le nombre de places à disposition du canton pour l'exécution des sanctions pénales paraît à peu près suffisant à court et moyen terme, mais le taux d'occupation des EB restera probablement très élevé. A moyen terme, la réintroduction des courtes peines, prévue par la Confédération, contribuera à augmenter la pression aussi bien sur Bellechasse que sur la PC.

6. Existe-t-il une planification quant aux besoins carcéraux dans notre canton ces prochaines années. Si oui, quel est son contenu et si non, le Conseil d'Etat va-t-il en établir une?

Dans le domaine pénitentiaire, la planification se fait au niveau des concordats; seuls les établissements concordataires peuvent bénéficier de subventions fédérales pour leur construction, en principe à hauteur de 35%.

Pour approfondir l'analyse des besoins du canton, le Directeur SJ a déjà réuni deux fois en 2013 les principaux acteurs du domaine pénitentiaire, c'est-à-dire le SASPP, le Ministère public et la Police cantonale, pour discuter en particulier du problème du manque de places de détention dans le domaine de la DAJ. Les réflexions se sont déroulées dans un climat fructueux. Des échanges réguliers ont également lieu avec la direction des EB, pour le secteur de l'exécution anticipée et de l'exécution ordinaire des peines et des mesures. Le Conseil d'Etat a été informé à plusieurs reprises de l'évolution de la situation carcérale dans le canton.

Comme indiqué au point 4, il faudra très probablement construire une nouvelle prison pour la DAJ à moyen ou long terme dans le canton, sur un emplacement plus favorable que celui de la PC, soit en dehors de la ville et à un endroit proche des grands axes de trafic. De premières réflexions sont en cours à ce sujet à la DSJ.

Un projet plus avancé concerne la construction sur le site de Bellechasse d'un établissement de 60 places pour l'exécution des mesures pénales pour les détenus souffrant de troubles psychiques (art. 59 du code pénal suisse, CP). Des montants ont été retenus au budget pour 2014 et au plan financier pour 2015 pour l'étude de ce projet, issu des travaux d'un groupe de travail interdépartemental mandaté par le Conseil d'Etat pour se pencher sur la médecine pénitentiaire et l'avenir du Foyer La Sapinière. Une demande de crédit d'étude sera transmise au Grand Conseil dans le courant du premier semestre de 2014.

La future Unité thérapeutique de Bellechasse (UTEB) est inscrite dans la planification concordataire latine et pourra être subventionnée par la Confédération. L'Office fédéral de la justice est d'ores et déjà associé au projet. L'UTEB répond à un besoin urgent, aucun établissement de ce type n'existant encore dans les cantons latins. Pour l'ensemble de la Suisse, il manquerait environ 400 places². L'UTEB sera un établissement de moyenne sécurité.

Différents autres projets sont en cours dans ce domaine en Suisse romande. Les cantons latins attendent de très longue date l'ouverture de Curabilis à Genève, un établissement de haute sécurité pour condamnés très dangereux atteints de troubles mentaux qui devrait ouvrir par étapes dès 2014. Cependant, le canton de Genève envisage d'y placer provisoirement des détenus ordinaires pour décharger Champ-Dollon. Dans le canton de Vaud, un établissement de réhabilitation sécurisé pour adultes condamnés selon l'article 59 ou l'article 64 CP (ERS; 20 places) verra le jour vers 2017 dans le cadre de la reconstruction de l'hôpital psychiatrique de Cery.

Le canton de Fribourg compte près d'une centaine de personnes condamnées à des mesures pénales, dont une vingtaine sur la base de l'article 59 CP³, lequel prévoit le traitement institutionnel des auteurs ayant commis un crime ou un délit en rapport avec un grave trouble mental. Ce traitement devrait s'effectuer en principe en établissement psychiatrique ou en établissement spécialisé pour les mesures pénales, mais pas en prison. Le placement des personnes condamnées à des mesures pénales dans différents établissements pénitentiaires et institutions coûte actuellement près de 3 millions par an à l'Etat.

7. Le personnel carcéral est-il suffisant?

Le besoin en personnel varie selon les types de détention. De manière générale, dans le canton de Fribourg, le nombre d'agents de détention est inférieur à la moyenne suisse de 1,6 détenu pour 1 agent de détention. Le chiffre comparable est

² Selon l'expert Benjamin F. Brägger, cité dans la «Sonntagszeitung» du 5 octobre 2013.

³ Le canton de Fribourg, compte en outre une dizaine de personnes condamnées sur la base de l'article 60 CP (traitement institutionnel des auteurs toxico-dépendants), 2 jeunes adultes de moins de 25 ans sanctionnés selon l'article 61 CP, plus de 60 personnes condamnées à un traitement ambulatoire (art. 63 CP) et 3 personnes condamnées à l'internement selon l'article 64 CP.

¹ Ces chiffres sont contenus dans le rapport d'activité 2012 de l'Etat de Fribourg.

de 4,5 détenus pour un surveillant à la PC et de 2 détenus par surveillant aux EB. Sur ce dernier point, il faut relever que la détention en secteur ouvert nécessite davantage de personnel d'encadrement.

La Commission administrative et la Direction des EB ont attiré à plusieurs reprises l'attention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat sur le manque de personnel à Bellechasse, en raison de la hausse du taux d'occupation et de l'évolution de la population carcérale (dangerosité accrue, problèmes psychiques, etc.). La Direction et le personnel de la PC se sont également adressés à la DSJ pour demander des mesures urgentes en matière de personnel. Deux postes supplémentaires d'agents de détention ont pu être attribués à la PC sur les pools restants de la DSJ.

En l'état, au vu de la situation financière de l'Etat et des mesures d'économies concernant les postes de travail, il ne sera pas possible d'augmenter le personnel des EB.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.
