



Rapport 2015-DSJ-265

14 décembre 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la planification pénitentiaire 2016–2026

1. Introduction	1
2. Historique	2
2.1. Nécessité de la planification pénitentiaire	2
2.2. Processus d'élaboration	2
3. Analyse des besoins pour les différents types de détention	2
3.1. La détention avant jugement (DAJ)	2
3.1.1. Forte hausse des besoins en places pour la détention avant jugement (DAJ)	2
3.1.2. Réaménagement de la Prison centrale	2
3.1.3. Collaborations intercantonales	3
3.1.4. Renonciation à la construction d'une nouvelle prison préventive	3
3.2. L'exécution des peines	3
3.2.1. Augmentation des journées de détention	3
3.2.2. Supprimer le mélange des régimes à Bellechasse	4
3.2.3. Maintenir les places disponibles en secteur ouvert	4
3.2.4. Centre médical	4
3.3. L'exécution des mesures pénales	5
3.3.1. Les mesures thérapeutiques institutionnelles	5
3.3.2. Objectif: diminuer le risque de récidive	5
3.3.3. Manque de places pour l'exécution des mesures	5
3.3.4. Besoin de structures adaptées en Suisse romande	6
3.3.5. Le projet d'unité thérapeutique	6
3.3.6. Caractéristiques principales du projet UTEB	6
3.4. La détention administrative	6
4. Conclusion	7

1. Introduction

Le présent message présente la planification pénitentiaire du canton de Fribourg pour ces dix prochaines années.

La planification pénitentiaire s'inscrit dans un contexte de profonde mutation du monde pénitentiaire. Pour relever les défis de plus en plus nombreux et complexes auxquels sont confrontées les autorités d'exécution des sanctions pénales, le canton de Fribourg doit également revoir sa législation dans ce domaine. Un avant-projet de loi sur l'exécution des peines est actuellement en consultation; le projet devrait être soumis au Grand Conseil dans le courant de l'année 2016.

Pour l'évolution du paysage pénitentiaire suisse, nous renvoyons à la réponse du Conseil fédéral au postulat Amherd¹, qui dresse un état très complet de la situation jusqu'à fin 2013. Pour l'essentiel, le rapport Amherd constate un allongement de la durée des sanctions pénales depuis 30 ans. Cette évolution tend à s'accélérer ces dernières années.

Ainsi, sur le plan national, le nombre des détenus, toutes catégories confondues, a passé de 6000 en 2011 à 7000 en 2013, et le taux d'occupation des établissements de détention a dépassé pour la première fois les 100% à l'automne 2013, pour se stabiliser à un niveau élevé en 2014.

¹ Rapport relatif au postulat 11.4072 Amherd du 15 décembre 2011; Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse, daté du 18 mars 2014 (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/dokumentation/ber-po-amherd-f.pdf>).

Un des principaux défis consiste à garantir de manière optimale la sécurité publique¹, notamment par une meilleure évaluation des risques et par une prise en charge adaptée des détenus présentant des problèmes psychiques. Comme les peines et les mesures tendent à s'allonger, des solutions spécifiques se mettent peu à peu en place pour l'hébergement des détenus âgés. Nous reviendrons ci-après sur certains éléments du rapport Amherd.

2. Historique

2.1. Nécessité de la planification pénitentiaire

Un crédit d'étude pour la transformation de la Sapinière a été inscrit au programme de législature et au plan financier 2012–2016, et un message a été préparé à l'intention du Grand Conseil. Cependant, dans l'intervalle, les besoins en matière de détention avant jugement et d'exécution des peines ont eux aussi fortement évolué. Il s'est avéré que d'autres investissements encore seraient nécessaires dans le canton ces prochaines années, d'où la nécessité d'élaborer une planification pénitentiaire globale.

L'évolution du monde pénitentiaire a également préoccupé le Grand Conseil. Par postulat déposé et développé le 19 juin 2013 (2026–13), les députés Nicolas Kolly et Stéphane Peiry ont demandé 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.

Le Conseil d'Etat a donné une suite directe au postulat le 11 novembre 2013. Dans son rapport, il a notamment évalué à 60 le besoin en places de détention avant jugement (DAJ) pour les années à venir, sur la base des estimations du Ministère public. Dans ces conditions, le gouvernement a jugé qu'il serait probablement nécessaire de construire une nouvelle prison préventive à moyen ou long terme dans le canton.

Lors du débat en plénum sur le rapport (2013-DSJ-78), les différents groupes politiques du Grand Conseil ont appelé de leurs voeux des solutions pour que l'Etat puisse continuer à assumer son rôle primordial en matière de préservation de l'ordre et de la sécurité publics. **Les député-e-s ont également demandé l'établissement d'une planification des projets pénitentiaires.**

2.2. Processus d'élaboration

Dès lors, la DSJ a mené des réflexions approfondies pour trouver des solutions permettant de couvrir au mieux l'ensemble des besoins à moyen et long terme des autorités de poursuite pénale et des autorités d'exécution des peines et

¹ Les risques sécuritaires provoqués par la récidive de détenus ou d'anciens détenus souffrant d'une maladie psychique ont été dramatiquement illustrés par l'actualité récente, notamment lors des meurtres d'une jeune femme dans le canton de Vaud («affaire Marie») et d'une thérapeute dans le canton de Genève («affaire Adeline»).

mesures (DAJ, exécution des peines, exécution des mesures, détention administrative).

Ces réflexions ont servi de base à la présente planification pénitentiaire, qui se veut une stratégie cantonale globale en matière d'infrastructures carcérales pour les années 2016 à 2026. Elaborée avec le concours du Service des bâtiments et du bureau d'architecte LZ&A Architectes, cette stratégie souligne la nécessité d'augmenter le nombre de places en milieu fermé à Bellechasse, de maintenir le nombre de places en milieu ouvert et de créer des places pour l'exécution des mesures pénales (cf. le point 2.3 ci-dessous).

Entre 2012 et 2014, le Conseil d'Etat a fait face à une situation de crise en matière de DAJ et a dû prendre des mesures urgentes pour augmenter les capacités de la Prison centrale (cf. le point 3.1 ci-dessous). Grâce au réaménagement de la Prison centrale et aux collaborations initiées entretemps avec d'autres cantons, le canton dispose des 60 places dont il a besoin, raison pour laquelle il ne paraît plus nécessaire de planifier aujourd'hui la construction d'une nouvelle prison préventive à moyen terme (cf. le point 3.1.4). A long terme cependant se posera la question du remplacement de la Prison centrale, qui nécessitera de lourdes rénovations, par une prison moderne et située en périphérie.

A noter que les places d'arrestation provisoire dans les locaux de la Police cantonales ne sont pas comprises dans le présent projet, car leur planification est étudiée dans le cadre d'une commission ad hoc de la Police. En l'état, les infrastructures semblent suffisantes dans ce domaine.

3. Analyse des besoins pour les différents types de détention

3.1. La détention avant jugement (DAJ)

3.1.1. Forte hausse des besoins en places pour la détention avant jugement (DAJ)

Entre 2011 et 2013, le nombre de journées de DAJ a explosé dans le canton de Fribourg, pour se stabiliser à un niveau élevé en 2014 et 2015². Cette évolution a été observée dans l'ensemble de la Suisse.

Afin de faire face au manque de places de DAJ, la DSJ et le Conseil d'Etat ont pris différentes mesures d'urgence dès juillet 2012.

3.1.2. Réaménagement de la Prison centrale

Dans un premier temps, la DSJ a entrepris plusieurs démarches pour augmenter de 35 à 48 le nombre de places de

² On comptait 14 465 journées de DAJ en 2011, 20 357 (+ 41%) en 2012 et 23 315 (+ 61%) en 2013. En 2014, les chiffres ont légèrement diminué par rapport à 2013 (21 139).

DAJ à la Prison centrale (ci-après: PC)¹. Cela n'a toutefois pas suffi. Le Service de l'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP) a dû rechercher tous azimuts des places hors canton, une tâche difficile car les prisons étaient pleines dans tout le pays. Il a ainsi fallu recourir pendant des mois à une quinzaine de placements hors canton en moyenne, notamment dans les cantons de Glaris et du Tessin, avec toutes les conséquences que cela entraîne (coûts plus élevés, transports longs et fréquents, coûts supplémentaires et pertes de temps pour les avocats et les familles, etc.).

Aussi la DSJ a-t-elle dû rouvrir la Prison de Romont, en 2013 et 2014, pendant plusieurs mois, malgré des coûts élevés (environ 70 000 francs par mois pour 5 places seulement). Enfin, en dernier ressort, le Ministère public a aussi été contraint, durant cette période, à renoncer dans certains cas à des incarcérations ou à libérer prématurément des détenus².

En 2014, de nouveaux travaux de réaménagement ont été réalisés à la Prison centrale, pour affecter à la DAJ un secteur réservé jusqu'alors à la détention administrative. Cela a permis de porter de 48 à 60 le nombre de places de DAJ à la Prison centrale.

3.1.3. Collaborations intercantionales

Avec 60 places de DAJ à Fribourg, les autorités de poursuite pénale disposent en principe des capacités de placement nécessaires. Cependant, pour l'instruction des affaires qui comportent des risques de collusion (cambriolages en bande, trafic de drogue, traite d'êtres humains, etc.), les détenus doivent pouvoir être incarcérés séparément.

Dans ce but, la DSJ a conclu des accords avec d'autres cantons (Neuchâtel en 2014, le Valais en 2015) pour échanger des cellules de détention. Par exemple, 5 places sont réservées pour des détenus neuchâtelois en Basse-Ville, tandis que le canton de Fribourg peut disposer de 5 places à la prison de La Chaux-de-Fonds. Au total, Fribourg compte toujours 60 places de DAJ, mais certaines d'entre elles sont délocalisées dans d'autres cantons.

Enfin, il est aussi envisagé de collaborer avec les cantons de Berne et de Vaud.

3.1.4. Renonciation à la construction d'une nouvelle prison préventive

Compte tenu de la mise en œuvre de ces solutions, le Conseil d'Etat renonce pour le moment à planifier la construction

d'une nouvelle prison préventive. Si la situation devait changer drastiquement à moyen terme, des solutions pourraient être mises en place relativement vite: il serait alors possible de réaffecter pour la DAJ un secteur du bâtiment pour l'exécution anticipée des peines (EAP) à Bellechasse, ou bien de construire une extension déjà prévue de 16 places en prolongement de ce même bâtiment.

Dans une perspective à long terme, comme déjà indiqué (cf. 3.1.4), la question du maintien de la Prison centrale et de son remplacement par un nouvel établissement à construire se posera assurément.

3.2. L'exécution des peines

3.2.1. Augmentation des journées de détention

En matière d'exécution des peines, on constate, comme dans les autres domaines pénitentiaires, une tendance à l'allongement des sanctions, au maintien des détenus pendant de plus longues périodes dans le secteur fermé (plus sécurisé) et à une grande retenue dans l'octroi de la libération conditionnelle et des allégements dans l'exécution (sorties, congés, etc.).

Par ailleurs, on constate également une forte augmentation des courtes peines, malgré la révision du Code pénal de 2007 qui avait précisément pour but de diminuer ce type de peines. Ainsi, en 2013, le SASPP a constaté une hausse de 44% des condamnations pour les peines inférieures à 6 mois et de 31% pour les peines de 6 mois à 1 an. Ces chiffres se sont stabilisés à un niveau élevé en 2014.

Dans ces conditions, l'exécution des peines de courte durée ne peut se faire qu'avec des retards considérables (existence d'une longue liste d'attente). Si la situation persiste, il pourrait arriver que les peines se prescrivent, les personnes n'ayant pu être convoquées dans les délais. Selon des estimations du SASPP, entre 30 et 40 places de détention supplémentaires seraient nécessaires pour absorber convenablement les demandes actuelles.

Cette situation devrait perdurer voire s'accentuer compte tenu de la réforme du droit des sanctions mise sous toit par les Chambres fédérales en juin 2015 et qui prévoit la réintroduction des courtes peines de prison. Enfin, avec l'introduction, probablement en janvier 2018, du bracelet électronique, comme mode d'exécution alternatif d'une peine, on ne s'attend pas à un fléchissement du nombre de mises en détention. En effet, en Belgique où 2000 personnes sont quotidiennement sous surveillance électronique, le nombre d'incarcérations n'a pas diminué depuis l'introduction de ce système.

¹ En juillet 2012, le SASPP et les Etablissements de Bellechasse (EB) ont conclu une convention portant sur l'exécution des courtes peines dès 14 jours aux EB (+6 places). En décembre 2012, le secteur «femmes» a été dévolu à la DAJ et les détenues femmes transférées à La Tuillièr à Lonay (VD) (+5 places). Enfin, le secteur «mineurs» a été en partie occupé par des DAJ.

² Article de la Liberté du 28 janvier 2014.

3.2.2. Supprimer le mélange des régimes à Bellechasse

Pour rappel, contrairement à la DAJ, l'exécution des peines et des mesures relève d'un concordat intercantonal¹. Les Etablissements de Bellechasse sont un établissement concordataire de 200 places, réparties actuellement comme suit:

- > le Bâtiment cellulaire, avec 60 places en régime fermé et 40 places en régime ouvert;
- > le Pavillon, qui offre 40 places en régime ouvert;
- > les EAP, qui accueillent 40 personnes en exécution anticipée de peine;
- > la Sapinière, avec 20 places en milieu ouvert.

A l'heure actuelle, le principal défi sécuritaire qui se pose aux EB est le mélange des régimes au Bâtiment cellulaire (BC). Dans les faits, le niveau global de sécurité du BC tend à s'aligner sur le niveau le plus bas, c'est-à-dire sur celui du secteur ouvert. Cela pose des problèmes croissants de gestion des détenus et de garantie de la sécurité (par exemple, il est difficile d'éviter que des détenus en régime ouvert fassent passer des objets interdits, comme des téléphones portables ou même des drogues, aux détenus en secteur fermé).

Par ailleurs, pour l'exécution des longues peines, le régime fermé est très sollicité, car les autorités de placement deviennent toujours plus réticentes à autoriser le passage d'un détenu au régime ouvert.

Une séparation des régimes est ainsi devenue urgente au BC. Il est prévu que ce dernier soit consacré uniquement au secteur fermé. Vu l'augmentation des places en régime fermé, un nouvel atelier devra être construit pour occuper ces détenus (cf. ci-dessous le point 4.1.1).

3.2.3. Maintenir les places disponibles en secteur ouvert

La suppression du régime ouvert dans le BC entraînerait la perte de 40 places en secteur ouvert aux EB. Pour plusieurs raisons, cette baisse doit être compensée par la création de nouvelles places de détention en milieu ouvert:

- > La forte hausse des courtes peines exécutées aux EB (cf. le point 3.2.1 ci-dessus) implique la mise à disposition d'un nombre suffisant de places en secteur ouvert;
- > Bellechasse est pourvu d'un grand domaine agricole qui offre des places de travail précieuses pour la réinsertion et sur lequel seuls les détenus en régime ouvert peuvent travailler.

Par ailleurs, le Foyer de la Sapinière, construit dans les années trente, se trouve aujourd'hui dans un état vétuste. Situé à

trois kilomètres des bâtiments principaux de Bellechasse², il offre 20 places pour des personnes sous le coup d'une mesure thérapeutique, en exécution d'une courte peine ou placées à des fins d'assistance (PAFA). L'exploitation de cette petite unité éloignée du site principal est devenue complexe à gérer en termes de sécurité et de coûts notamment. Une rénovation de ces locaux coûterait, selon une estimation des architectes, 4 millions de francs. Il paraît dès lors nécessaire de désaffecter le Foyer³ et de rapatrier les places actuelles sur le site des EB.

Partant, au vu de ces différents éléments, pour maintenir le nombre de places en régime ouvert, il est dès lors envisagé d'agrandir le Pavillon de 60 places⁴.

3.2.4. Centre médical

En fin de compte, une fois l'extension du Pavillon réalisée, les EB seront dotés de 240 places de détention:

- > 100 places pour le régime fermé dans le Bâtiment cellulaire;
- > 100 places pour le régime ouvert dans le Pavillon;
- > 40 places aux EAP;

Pour faire face à une augmentation de 50% du nombre de places de détention depuis 2010⁵, il est impératif de réaménager le service médical des EB, qui arrive aujourd'hui déjà à ses limites.

Il est donc prévu de créer dans un nouveau bâtiment un centre médical qui comprendra notamment des locaux pour la réception, les consultations somatiques et psychiatriques, un laboratoire pour les analyses et une pharmacie. Cette nouvelle entité sera dimensionnée pour faire face aussi à l'éventuelle construction ultérieure d'une extension de 16 places aux EAP qui a déjà été projetée en réserve mais à laquelle il est pour l'heure renoncé dans le cadre de la planification pénitentiaire 2016–2026.

² Art. 1 al. 3 de la loi du 2 octobre 1996 sur les établissements de Bellechasse (RSF 341.1)

³ Le bâtiment qui servait à héberger les personnes détenues sera désaffecté et pourrait alors servir pour des exercices du Service de la protection de la population et des affaires militaires ou de l'armée. A terme, il pourrait aussi être rasé. Les installations servant aux cultures maraîchères seront maintenues, puisque le site continuera à être exploité par les Etablissements de Bellechasse.

⁴ Dans le cadre concordataire, les cantons de Genève et Vaud ont certes adopté entre 2013 et 2014 d'ambitieuses planifications pénitentiaires, mais celles-ci serviront avant tout à couvrir leurs propres besoins en déchargeant leurs propres établissements surpeuplés. Ainsi, Genève prévoit de construire un nouvel établissement «Les Dardelles» pour environ 300 millions de francs (ouverture prévue en 2018), tandis que le canton de Vaud veut investir pour 100 millions de nouvelles places de détention et la sécurisation de ses établissements d'ici à 2022. S'y ajoute à long terme le remplacement de la prison de Bois-Mermet. Malgré ces importants engagements financiers, Vaud comptera toujours sur Bellechasse à l'avenir pour l'exécution des peines, comme l'a confirmé la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux au Directeur SJ.

⁵ Avant l'ouverture des 40 places d'exécution anticipée des peines (EAP), en 2011, les EB comptaient 160 détenus. Avec l'extension du Pavillon et les EAP, 240 personnes détenues seront hébergées aux EB, à savoir une augmentation de 50%.

¹ Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins du 10 avril 2006.

3.3. L'exécution des mesures pénales

3.3.1. Les mesures thérapeutiques institutionnelles

La révision de la partie générale du Code pénal suisse (CP)¹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a considérablement modifié le système des sanctions dans le but général de mieux protéger la population contre les délinquants dangereux et violents.

Ainsi, notamment, les auteurs dangereux atteints d'une maladie mentale susceptible d'être traitée doivent désormais être détenus dans un établissement de sécurité spécial (mesure thérapeutique institutionnelle, article 59 du Code pénal suisse CP, RS 311.0), c'est-à-dire dans un établissement psychiatrique approprié ou dans un établissement d'exécution des mesures (art. 59 al. 2) ou exceptionnellement dans un établissement pénitentiaire, si un traitement adéquat peut être assuré par du personnel qualifié (al. 3, 2^e phrase) – ce qui est en pratique rarement le cas.

Comme les établissements psychiatriques ne peuvent généralement pas assurer un niveau de sécurité suffisant, et comme la Suisse – romande en particulier – manque d'établissements pour l'exécution des mesures, les délinquants dangereux souffrant de troubles mentaux se retrouvent le plus souvent en milieu carcéral, sans suivi psychiatrique approprié. On voit ainsi des personnes souffrant par exemple de schizophrénie accomplir de longs séjours en prison, pour en ressortir dans un état aggravé et avec un risque de récidive accru. Cela n'est pas défendable sur le plan sécuritaire ni sur le plan de l'éthique médicale².

3.3.2. Objectif: diminuer le risque de récidive

Selon l'article 59 CP, une mesure thérapeutique institutionnelle est ordonnée si l'auteur souffre d'un grave trouble mental (al. 1), et s'il a commis un crime ou un délit en lien avec ce trouble (al. 1 let. a). Une mesure doit être ordonnée si une peine seule ne peut écarter le danger que l'auteur commette d'autres infractions³. La mesure vise donc un but préventif: modifier le comportement de l'auteur en lui faisant suivre un traitement dans le but d'écartier ou de réduire le risque d'infractions futures.

En raison de leur caractère préventif, les mesures de sûreté sont ordonnées pour une durée indéterminée, c'est-à-dire jusqu'à la disparition du danger émanant de l'auteur. Comme l'indique l'alinéa 4 de l'article 59 CP, les mesures institutionnelles sont prononcées en principe pour cinq ans au maxi-

mum, mais elles peuvent être prolongées sans limite, par périodes de cinq ans. En fait, la révision du CP de 2007 a donc permis d'interner des auteurs souffrant de désordres de la personnalité; c'est ce qu'on appelle le «petit internement»⁴.

Depuis 2007, le nombre d'auteurs condamnés à une mesure qui ont besoin de traitements spécifiques en raison de leurs graves troubles psychiques a fortement augmenté. Ainsi, sur le plan suisse, entre 2009 et 2012, 509 mesures ont été prononcées sur la base de l'article 59 CP⁵. Pour le seul canton de Fribourg, le nombre de personnes en exécution d'une mesure thérapeutique au sens de l'article 59 CP a passé de 7 à 21 entre 2007 et 2014.

3.3.3. Manque de places pour l'exécution des mesures

En raison de la durée indéterminée des mesures thérapeutiques institutionnelles et de la hausse du nombre de condamnations, quelque 830 personnes se trouvent actuellement en exécution d'une mesure thérapeutique stationnaire en Suisse, mais seule la moitié d'entre elles peut être prise en charge dans une structure adaptée⁶. L'autre moitié est placée dans des établissements pénitentiaires ou des institutions diverses, où ils ne peuvent pas être suivis de manière adéquate. Il manque donc environ 400 places pour l'exécution des mesures en Suisse, dont plus de 200 en Suisse romande.

Dans son rapport relatif au postulat Amherd sur l'exécution des peines et des mesures en Suisse⁷, le Conseil fédéral relève que les mesures institutionnelles au sens de l'article 59 al. 3 CP «placent les responsables de l'exécution face à d'énormes défis en raison de leurs exigences élevées en matière de collaboration interdisciplinaire qualifiée et du manque de places et de programmes adéquats. Toute amélioration passe ici par une collaboration intercantionale et interconcordataire», en particulier pour la construction d'établissements spécialisés pour l'exécution des mesures institutionnelles.

¹ RS 311.0.

² Cf. par exemple le cas d'un jeune homme schizophrène incarcéré à Bellechasse, relaté notamment dans «La Liberté» du 10.3.2011.

³ Cf. le rapport Amherd: les mesures thérapeutiques institutionnelles et l'internement sont en règle générale prononcés en plus d'une peine (art. 57 al. 1 CP).

⁴ L'internement à proprement parler (art. 64 CP) est réservé aux auteurs très dangereux, qui ont commis un crime qualifié, et pour lesquels une mesure thérapeutique serait sans effet. Quant à l'internement à vie (art. 64 al. 1 CP), il s'applique en dernier recours à des individus extrêmement dangereux, présentant un risque élevé de récidive, ayant commis un crime particulièrement grave et considérés comme durablement non amendables. La dangerosité d'un auteur interné à vie ne sera l'objet d'aucun réexamen, sauf nouvelles découvertes scientifiques.

⁵ Etat des lieux des établissements d'exécution des peines et des mesures 2013 pour l'ensemble de la Suisse, Rapport succinct de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (ci-après: Planification des établissements, Rapport succinct de la CCDJP), p. 2.

⁶ Article du 6 avril 2014 de la Sonntagszeitung, «Diagnose: Ungewiss», sur la base des recherches de B. Brägger, expert en matière pénitentiaire, chargé de cours aux Universités de Berne et de Lausanne.

⁷ Rapport du 18 mars 2014 relatif au postulat 11.4072 Amherd du 15 décembre 2011, notamment graphique sur l'évolution des mesures stationnaires de 1984 à 2012, p. 70

3.3.4. Besoin de structures adaptées en Suisse romande

L'exécution des peines et des mesures représente une tâche exclusive et coûteuse pour les cantons. Aussi bien la construction de prisons que l'occupation du personnel génèrent des dépenses élevées. C'est pourquoi l'idée de base des concordats est que les cantons planifient ensemble les établissements prescrits par le droit fédéral¹. Par le biais de l'octroi de subventions aux projets concordataires, la Confédération incite les cantons à agir en commun pour accomplir leur mission dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures.

Les deux concordats alémaniques en matière d'exécution des peines et des mesures disposent aujourd'hui de 3 établissements spécialisés d'exécution des mesures pour les adultes et de 5 divisions hospitalières de psychiatrie forensique sécurisées à même d'accueillir des délinquants pour l'exécution des mesures. Différents projets de construction sont en cours.

En revanche, les cantons romands regroupés dans le concordat latin ne disposent que depuis mai 2014 d'un hôpital forensique sécurisé, Curabilis à Genève. Dans un premier temps, 30 places sont à disposition des cantons latins pour l'exécution de mesures thérapeutiques, dont 3 seulement pour le canton de Fribourg. En principe, 32 places supplémentaires, devraient s'y ajouter en 2016.

3.3.5. Le projet d'unité thérapeutique

Dans le cadre du plan financier 2007–2011, les Etablissements de Bellechasse (EB) avaient envisagé de rénover le Foyer de la Sapinière.

Au printemps 2011, le Conseil d'Etat a ainsi chargé un premier groupe de travail composé de représentantes et de représentants de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) et de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) d'analyser les besoins du canton et de faire des propositions pour l'avenir de la Sapinière.

Dans son rapport de juin 2011, le groupe de travail a constaté que les besoins les plus urgents concernaient l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles selon l'art. 59 CP, soit le traitement des détenus souffrant de troubles psychiques et dont les délits sont en lien avec ce trouble, et propose de transformer la Sapinière pour accueillir ce type de détenus.

Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat a mandaté un second groupe de travail interdirectionnel, auquel ont été associés le Service des bâtiments (SBat) et le bureau d'archi-

tecte LZ&A Architectes EPF SIA SA, à Fribourg, pour étudier la faisabilité, sur le site de la Sapinière, d'une institution spécialisée pour les délinquants condamnés à une mesure au sens de l'article 59 CP. Les deux groupes de travail ont été appuyés par Benjamin Brägger, docteur en droit, expert en matière pénitentiaire. L'Office fédéral de la justice a participé aux travaux du second groupe.

Fin 2013, les travaux du second groupe de travail ont abouti à une étude d'implantation, un programme des locaux et un concept de prise en charge pour la future Unité thérapeutique des EB (UTEB) destinée à jouer un rôle complémentaire à Curabilis qui ne couvre qu'une partie des besoins romands.

3.3.6. Caractéristiques principales du projet UTEB

Pour pouvoir établir le programme des locaux du projet d'UTEB, les grandes lignes d'un concept d'exploitation ont donc été définies par un sous-groupe appuyé notamment par Benjamin Brägger et une spécialiste en psychiatrie forensique par ailleurs membre de la Commission consultative cantonale de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité.

Le concept d'exploitation prévoit que l'UTEB accueillerait essentiellement des délinquants souffrant de troubles de la personnalité (notamment la personnalité antisociale) qui répondent bien aux thérapies comportementales. Le traitement reposera sur trois volets: outre le traitement médical et psychothérapeutique et la vie en commun, l'unité thérapeutique proposera aux détenus des thérapies de formation par le travail, dans des ateliers où ils seront suivis par des maîtres professionnels.

Pour la gestion optimale d'une telle structure, il est apparu opportun de créer 60 places, ce qui permettrait de couvrir les besoins fribourgeois (10 à 15 places) et de mettre 45 à 50 places à disposition des autres cantons concordataires, ce qui est indispensable pour bénéficier d'une subvention fédérale (à hauteur d'environ 30–35%). Les tarifs concordataires devraient couvrir les frais.

3.4. La détention administrative

Le Service de la population et des migrants (SPoMi) place régulièrement des ressortissants étrangers en détention administrative (LMC) afin d'assurer l'exécution d'une procédure de renvoi (réention, détention en phase préparatoire ou détention en vue du renvoi ou de l'expulsion). Les ressortissants étrangers concernés relèvent aussi bien de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20; LEtr) (en matière de renvoi, compétence décisionnelle cantonale) que de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31) (compétence décisionnelle fédérale).

¹ L'article 378 CP autorise les cantons à collaborer en matière de création et d'exploitation d'établissements. Les cantons créent et exploitent les établissements et les sections d'établissements nécessaires à l'exécution des peines en milieu ouvert et en milieu fermé et à l'accueil des détenus en semi-détenzione ou travaillant à l'extérieur (art. 377 al. 1, CP).

Durant l'année 2014, 139 personnes ont fait l'objet d'une mesure de détention administrative sous la compétence du SPoMi, alors que ce nombre se montait à 178 cas en 2013.

Le SPoMi dispose actuellement de 4 places dans un secteur particulier de la PC à Fribourg, ainsi que 4 places supplémentaires auprès de la Prison de l'aéroport de Zurich, selon une convention renouvelable annuellement.

Pour les années 2016–2026, il n'est pas prévu d'élargir l'offre cantonale pour cette forme de détention. En effet, dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile, les cantons devront créer d'ici à fin 2018 les places de détention administratives nécessaires. Le canton de Genève fonctionnera comme pôle de compétence en matière de détention LMC pour la région romande, à laquelle le canton de Fribourg est rattaché. Notre canton collaborera ainsi probablement avec Genève, mais le SPoMi conservera quelques places de détention administrative à la Prison centrale pour les cas d'urgence.

4. Conclusion

Au vu de la situation des finances cantonales et de ses perspectives délicates ainsi que de la multitude d'autres projets d'investissement, le Conseil d'Etat a décidé d'avoir une discussion sur la réalisation cas échéant la priorisation des différents investissements. En ce qui concerne les projets pénitentiaires, il est envisageable de les réaliser par étapes. Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.
