

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi sur l'exécution des peines et des mesures

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Nécessité de la révision | 1 |
| 1.1 | <i>Une seule loi pour une vision d'ensemble</i> | 1 |
| 1.2 | <i>Moderniser l'organisation pénitentiaire pour pouvoir relever les nouveaux défis</i> | 2 |
| 1.3 | <i>Tirer les leçons des drames récents et mieux gérer les risques</i> | 2 |
| 2 | Analyse de la structure actuelle et des défis à venir | 2 |
| 2.1 | <i>Spécificités fribourgeoises</i> | 2 |
| 2.2 | <i>Révision du droit des sanctions et introduction de ROS</i> | 3 |
| 3 | Points essentiels de la réforme | 3 |
| 3.1 | <i>Organisation pénitentiaire</i> | 3 |
| 3.1.1 | Fusion de la section « application des sanctions pénales » et du Service de probation | 3 |
| 3.1.2 | Etablissements de détention réunis sous une même entité autonome | 4 |
| 3.1.3 | Coordination assurée par la Direction | 5 |
| 3.2 | <i>Procédure d'exécution des peines et des mesures</i> | 5 |
| 3.2.1 | Une seule loi – une ordonnance | 5 |
| 3.2.2 | Modifications dans l'exécution des peines | 5 |
| 4 | Déroulement des travaux | 6 |
| 5 | Conséquences du projet | 6 |
| 6 | Commentaire des articles | 7 |

1 NÉCESSITÉ DE LA RÉVISION

1.1 Une seule loi pour une vision d'ensemble

Actuellement, le canton de Fribourg fixe son organisation pénitentiaire et règlemente l'exécution des peines et des mesures dans une quinzaine de textes cantonaux différents¹. La législation s'est en effet étoffée au fil des évolutions et modifications légales fédérales. Cette situation est devenue

¹ La Loi sur les établissements de Bellechasse (RSF 341.1.1), l'Ordonnance concernant l'application des sanctions pénales (RSF 340.12), l'Ordonnance concernant l'exécution des peines sous la forme de journées séparées (RSF 340.21), l'Ordonnance sur l'exécution du travail d'intérêt général (RSF 340.23), l'Ordonnance concernant la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité (RSF 340.32), l'Ordonnance concernant le Service de probation (RSF 340.42), l'Arrêté fixant le statut des visiteurs des détenus (RSF 340.43), le Règlement des détenus des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.12), le Règlement de maison du foyer La Sapinière (RSF 341.1.121), le Règlement concernant la durée du travail et l'horaire de certaines catégories de collaborateurs rattachés aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.13), l'Ordonnance fixant le prix de pension des personnes placées à des fins d'assistance aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.16), l'Arrêté concernant l'habillement, l'équipement et l'armement du personnel des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.19), le Règlement des prisons (RSF 341.2.11), l'Ordonnance fixant le prix facturé pour une journée de détention dans les prisons (RSF 341.2.16).

source de complexité pour les praticiennes et praticiens du domaine pénitentiaire mais aussi à l'origine potentielle d'un manque de cohérence et d'efficacité, raison pour laquelle il est maintenant indispensable de préparer un nouveau cadre légal fruit d'une réflexion et d'une vision d'ensemble. Il importe aussi de le simplifier en redéfinissant clairement les procédures ainsi que les compétences des différents acteurs de cette chaîne.

1.2 Moderniser l'organisation pénitentiaire pour pouvoir relever les nouveaux défis

Les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse constituent l'un des plus importants maillons de la chaîne, de par l'importance de son rôle dans l'exécution des peines mais aussi de la grandeur de sa structure en termes de budget, de personnel et d'infrastructures. Or la loi qui régit cet établissement concordataire d'importance date de près de 20 ans². Son statut autonome est le fruit d'une longue tradition dans le canton de Fribourg, ce qui a permis une gestion plus directe de l'immense domaine agricole et de ses nombreux bâtiments.

Ce statut ne doit toutefois pas empêcher la mise en œuvre d'une politique pénitentiaire concertée et le développement de synergies au niveau opérationnel. En effet, l'accroissement de la population carcérale, son évolution sociologique, la gestion des risques sécuritaires mais aussi les enjeux financiers d'importance liés au système pénitentiaire constituent autant de défis, toujours plus lourds et complexes, auxquels doivent faire face les autorités cantonales chargées de l'exécution des peines. La réunion des établissements de détention sous un même toit (cf. 3.1.1) ainsi que le regroupement du Service de l'application des sanctions pénales et du Service de probation (3.1.2) contribueront également à relever ces défis.

1.3 Tirer les leçons des drames récents et mieux gérer les risques

Plusieurs meurtres commis par des délinquants récidivistes dans les cantons d'Argovie, de Vaud et de Genève ont défrayé la chronique entre 2009 et 2013. Ils ont rappelé aux autorités et au public l'importance d'une gestion et d'une organisation minutieuse de l'exécution des peines. Le présent projet tient compte des enseignements tirés de ces affaires, notamment dans l'aménagement des procédures et l'échange des données. Par ailleurs, la nouvelle législation entend offrir un cadre favorable à l'introduction du concept de l'exécution des sanctions orientée vers les risques (ROS).

2 ANALYSE DE LA STRUCTURE ACTUELLE ET DES DEFIS A VENIR

2.1 Spécificités fribourgeoises

L'organisation fribourgeoise est singulière à plusieurs égards dans le paysage pénitentiaire suisse :

- les deux grands établissements de détention, les Etablissements de Bellechasse et la Prison centrale, ont des statuts très différents ;
- les Etablissements de Bellechasse sont un établissement autonome de droit public ;
- la Prison centrale est une section du service d'exécution des sanctions ;
- le canton de Fribourg ne dispose pas d'un service pénitentiaire.

A l'heure actuelle, l'organigramme s'avère compliqué et peu cohérent. Les différents services et établissements de détention appelés à collaborer n'ont pas de lien hiérarchique entre eux et ne disposent pas du même statut. C'est le cas en particulier des deux grands établissements de détention. Les Etablissements de Bellechasse, autonomes, dépendent en effet directement du Conseil d'Etat,

² Loi du 2 octobre 1996 sur les Etablissements de Bellechasse (LEB), <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/86?locale=fr>

alors que la Prison centrale est une section du Service d'application des sanctions pénales et des prisons. Cette dernière ne jouit de surcroît d'aucun relais particulier au Grand Conseil contrairement aux Etablissements de Bellechasse qui comptent des député-e-s dans leur commission administrative.

Depuis quelques années, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) a entrepris de poser les bases d'une véritable politique pénitentiaire cantonale. Des séances de coordination se tiennent régulièrement avec la DSJ, les Etablissements de Bellechasse (EB), le Service d'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP) et le Service de probation (SProb), afin de définir une stratégie et une ligne d'action communes et de surmonter la segmentation structurelle du domaine pénitentiaire cantonal.

2.2 Révision du droit des sanctions et introduction de ROS

La réforme du droit des sanctions entrera en vigueur en principe en 2018. Elle comprend notamment l'introduction du bracelet électronique, la réintroduction des courtes peines et le retour du travail d'intérêt général comme forme d'exécution de la sanction pénale.

L'adoption du nouveau concept de gestion des risques, ROS, impliquera des changements notables, nécessitant l'édiction de nouveaux cahiers des charges et la mise en place de nouveaux processus de travail (cf. 1.3).

3 POINTS ESSENTIELS DE LA RÉFORME

L'avant-projet comprend deux grandes sections. La première est consacrée à l'organisation pénitentiaire proprement dite et la seconde à la procédure d'exécution des peines.

La nouvelle organisation proposée vise à offrir un cadre permettant la mise en place d'une stratégie destinée à répondre aux besoins du milieu carcéral et à permettre une gestion efficace et rationnelle des entités, et ce, en tenant compte de manière appropriée de l'histoire et de la culture politique du canton de Fribourg.

3.1 Organisation pénitentiaire

3.1.1 Fusion de la section « application des sanctions pénales » et du Service de probation

Constat a été fait que la Section en charge de l'application des sanctions pénales a davantage de similitudes et de potentiels de collaborations avec le Service de probation, notamment en termes de ressources humaines (personnel administratif, criminologie), qu'avec la Prison centrale qui assume une mission complètement différente.

Il est donc prévu de séparer la section « Prisons » de la section « Applications des sanctions pénales » et de créer un nouveau Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, en charge précisément de l'exécution des peines et des mesures et de l'assistance de probation.

Ce nouveau Service constituera un cadre optimal pour l'introduction du nouveau concept de gestion des risques ROS, dans la mesure où il tend à suivre une personne durant tout son parcours pénal, jusqu'au terme de la période où elle est sous mandat de probation.

Quant à la section « prisons », c'est-à-dire à la Prison centrale (les prisons de district ayant toutes été fermées au cours des années passées), elle sera regroupée avec les Etablissements de Bellechasse pour former les nouveaux Etablissements de détention fribourgeois.

3.1.2 Etablissements de détention réunis sous une même entité autonome

a) Une seule entité

La Prison centrale et les Etablissements de Bellechasse assument des missions pénitentiaires différentes mais complémentaires. La première est consacrée essentiellement à la détention avant jugement et la seconde à l'exécution des peines. Cependant, leurs besoins en termes de personnel sécuritaire, médical et social sont similaires.

L'avant-projet prévoit donc la réunion de ces deux structures sous une même entité. Cette opération permettra ainsi une gestion des ressources plus efficace et cohérente (un seul statut pour les agents de détention, un seul uniforme, une professionnalisation des procédures de recrutements, plus de mobilité et de flexibilité), une émergence plus simple de solutions pragmatiques pour la gestion des détenus difficiles et enfin une création naturelle de synergies dans les domaines de l'informatique, de la sécurité et de la prise en charge médicale en particulier.

Sur le plan stratégique également, les deux entités réunies pourront regrouper leurs forces au service de la politique pénitentiaire qui sera définie par le Conseil d'Etat et pour assurer le placement des prévenus et des détenus sous autorité fribourgeoise, en collaboration étroite avec le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, qui siègera à l'avenir dans la Commission administrative des Etablissements de détention fribourgeois (cf. 3.1.2). Enfin, la Direction jouera un rôle accru en termes de coordination, tranchera les éventuels litiges qui surgiraient entre les deux entités et pourra donner des instructions (cf. 3.1.3).

b) Maintien du statut autonome

Le statut autonome des Etablissements de Bellechasse constitue une singularité dans le paysage des établissements pénitentiaires en Suisse. Seul l'établissement intercantonal de Bostadel, à Menzingen (ZG), dispose d'une telle structure juridique en raison de sa co-gestion par les cantons de Bâle et de Zoug.

Toutefois, au plan fribourgeois, ce mode de gestion est particulièrement répandu et apprécié, puisque pas moins d'une quinzaine d'établissements autonomes co-existent³.

Par ailleurs, la direction des Etablissements de Bellechasse trouve dans ce statut, qui lui permet notamment de gérer avec une certaine souplesse le deuxième plus grand domaine agricole de Suisse, une grande source de motivation. Ce statut permet aussi la tenue d'une comptabilité analytique qui offre une vision claire des coûts effectifs, ce qui n'est pas le cas dans d'autres cantons où les différentes prestations offertes par les établissements de détention émargent dans les budgets de différentes entités. Pour ces différentes raisons, il est proposé de maintenir le statut autonome. Il s'agit aussi de l'étendre à la Prison centrale dans le cadre des Etablissements de détention fribourgeois.

c) Nouvelle structure dirigeante

La structure organisationnelle dirigeante mérite une profonde refonte, compte tenu de la réunion sous un même toit des EB et de la Prison centrale.

La tête de la structure sera chapeautée par un Conseil de direction présidé par le Directeur ou la Directrice et au sein duquel une place particulière devra être accordée à la Prison centrale.

d) Adaptation de la composition de la commission administrative

³ Cf. Ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat du 09.07.2002, en vigueur depuis: 01.01.2003

La commission administrative actuelle a un double rôle. Elle assure à la fois les fonctions d'un conseil d'administration, de par ses compétences, et d'une commission du Grand Conseil, de par sa composition.

Dans ce milieu en constante évolution qui doit affronter des enjeux importants (maîtrise des coûts, évolution de la population carcérale, adéquation des places de travail, enjeux sécuritaires), les autorités et la direction doivent pouvoir compter sur une commission composée notamment de spécialistes du domaine pénitentiaire ou de la gestion. Il est donc prévu que le Conseil d'Etat nomme 3 experts. Le Grand Conseil pourra quant à lui désigner trois des siens pour siéger au sein de ladite Commission. Par ailleurs, elle continuera à être présidée par le Conseiller ou la Conseillère d'Etat en charge des affaires pénitentiaires mais afin de garantir une meilleure coordination et un meilleur flux des informations, il est proposé que le ou la chef-fe du Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation en fasse également partie. Enfin, un représentant ou une représentante du personnel continuera de représenter la Commission du personnel dans cette nouvelle Commission.

3.1.3 Coordination assurée par la Direction

L'avant-projet ne prévoit pas la création d'un Service pénitentiaire qui chapeauterait l'ensemble des entités en lien avec la privation de liberté. Pour y suppléer, il est prévu de doter la Direction en charge des affaires pénitentiaires des ressources spécialisées et des moyens légaux nécessaires pour coordonner les différentes entités, créer des synergies et donner, si nécessaire, des instructions. Elle assumera la responsabilité du bon fonctionnement général des différentes entités pour le compte du Conseil d'Etat, qui exercera la haute surveillance, et mettra en œuvre la politique pénitentiaire cantonale.

Elle veillera aussi au bon développement des conventions intercantionales et à la bonne collaboration avec les services qui gravitent autour du domaine pénitentiaire, à savoir la Police, le Ministère public, le Service de la population et des migrants, le Pouvoir judiciaire. Elle préparera à l'attention du Conseil d'Etat tous les dossiers stratégiques en lien avec le domaine pénitentiaire.

3.2 Procédure d'exécution des peines et des mesures

3.2.1 Une seule loi – une ordonnance

Cette partie plus technique et plus règlementée au niveau fédéral et international comporte moins de changements fondamentaux. Un des enjeux est de déterminer ce qui doit être fixé dans la loi et ce qui doit être réglé dans le cadre d'une ordonnance. Actuellement, en l'absence d'une véritable loi sur l'exécution des peines et des mesures, la majorité des règles se trouvent dans des ordonnances. Il importe aussi de mettre à jour la législation et de la rendre plus claire et lisible.

3.2.2 Modifications dans l'exécution des peines

Parmi les principaux changements proposés à ce chapitre, il convient de citer les points suivants :

- a) gestion des risques : édicition du cadre légal nécessaire pour l'introduction de ROS ;
- b) suppression du recours à la Direction contre les refus de libération conditionnelle ;
- c) aménagement du secret médical pour répondre à la recommandation du Concordat latin sur la détention pénale des adultes ;
- d) participation de la personne en détention avant jugement aux frais de sa privation de liberté.

4 DEROULEMENT DES TRAVAUX

Ce projet de réforme est en réflexion au sein de la Direction de la sécurité et la justice depuis 2013. En plus des différents responsables directement concernés au sein de sa Direction, le Conseiller d'Etat en charge des affaires pénitentiaires a décidé d'entendre différents experts et praticiens du domaine, à savoir notamment :

- Andreas Werren, Consultant, à Zurich,
- Henri Nuoffer, ancien Directeur des Etablissements de Bellechasse et ancien Secrétaire général de la CLDJP, à Fribourg,
- Thomas Noll, Directeur du Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire, à Fribourg,
- Annette Keller, Directrice d'Hindelbank, établissement de détention pour femmes, dans le canton de Berne, et Présidente du Comité du Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire,
- Joseph Jutzet, ancien Chef du service d'application des sanctions pénales.

Sur la base de ces différents entretiens, le Secrétariat général de la DSJ a préparé un projet 0 mis durant l'été en pré-consultation interne auprès des entités directement concernées, à savoir les EB, le SASPP, le SProb et la Prison centrale. L'avant-projet de loi tient compte de l'essentiel des remarques formulées durant cette pré-consultation interne.

5 CONSÉQUENCES DU PROJET

L'avant-projet de loi fixe un cadre juridique et organisationnel plus clair et cohérent pour répondre aux exigences du droit fédéral et intercantonal. Il n'engendrera en soi pas de nouvelles dépenses conséquentes. En revanche, les réformes fédérales qui entreront en vigueur ces prochaines années, à savoir l'introduction du bracelet électronique, la réintroduction des courtes peines et le retour du travail d'intérêt général comme forme d'exécution de la sanction pénale pourront avoir des répercussions financières, en termes de personnel notamment et d'équipements (bracelets électroniques). On peut aussi citer l'adoption du nouveau concept de gestion des risques qui a été validé par l'Office fédéral de la justice et qui s'implante progressivement dans les cantons.

D'un autre côté, l'avant-projet devrait permettre de dégager des synergies qui compenseront en partie du moins ces répercussions financières. Ainsi, le rapprochement des deux établissements de détention sous une même entité autonome devrait générer des effets de synergies notables, en termes d'achats qui pourront être regroupés (p. ex. les uniformes, les équipements de sécurité, les logiciels informatiques, etc.) Au niveau des ressources humaines, cette réunion permettra aussi d'être plus efficace et performant, en évitant des doublons et des efforts particuliers nécessaires actuellement pour assurer la coordination dans les projets qui profitent aux deux établissements (par exemple dans le domaine de l'informatique, prise en charge médicale, sécurité, etc.). Le relèvement prévu des coûts de pension dans le cadre concordataire contribuera également à améliorer les comptes de la nouvelle structure.

De même, la fusion de la section « application des sanctions pénales » et du Service de probation permettra de rationaliser l'engagement des ressources humaines (criminologues, personnel juridique et administratif, etc.). Ces deux entités sont actuellement sises dans des locaux loués situés dans des bâtiments connexes, ce qui permet une réunion sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à des déménagements. Toutefois, à terme, la réunion de tout le personnel dans un même bâtiment propriété de l'Etat paraît souhaitable, pour exploiter encore davantage les effets de synergie mais aussi pour poursuivre les objectifs de politique foncière que le Conseil d'Etat entend mener.

En outre, la Direction en charge des affaires pénitentiaires aura davantage de compétences et de tâches en matière de coordination. Dans le même temps, la suppression du recours en matière de libération conditionnelle devant elle aura pour effet de diminuer sa charge de travail qui sera en partie seulement reportée au Tribunal cantonal, puisque celui-ci connaît déjà des recours en deuxième instance cantonale.

En résumé, les principales conséquences financières à attendre dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales seront dues à des évolutions inéluctables indépendantes de l'avant-projet présenté.

Enfin, l'avant-projet de loi n'influence pas la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes. Il est conforme à la Constitution et ne soulève pas non plus de problème de compatibilité avec le droit fédéral, ni avec le droit européen.

6 COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Objet

Cet article détermine l'objet de la loi. La loi d'application du code pénal du 6 octobre 2006 (LACP ; RSF 31.1) continuera de s'appliquer pour l'exécution des peines pécuniaires et des amendes, dans la mesure où il ne s'agit pas de peines privatives de liberté, ni de mesures ou de peines restrictives de liberté relevant du droit pénal.

Le libellé de l'alinéa 1 est suffisamment générique pour inclure d'ores et déjà la surveillance électronique, qui est une forme de peine restrictive de liberté, dont l'introduction est prévue d'ici le 1^{er} janvier 2018.

Le terme « mesures » englobe non seulement les mesures thérapeutiques institutionnelles mais aussi les traitements ambulatoires au sens de l'art. 63 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0) et l'internement.

Il n'est sciemment pas fait référence expresse au travail d'intérêt général qui ne sera plus une peine à proprement parler mais une modalité d'exécution de la peine dès l'entrée en vigueur de la modification du droit des sanctions pénales adoptée en juin 2015 par le Parlement fédéral.

Enfin, par les termes « détention avant jugement » de l'alinéa 2, on comprend à la fois la détention provisoire et la détention pour motifs de sûreté au sens des art. 212 et ss du Code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0).

Art. 2 Champ d'application

L'alinéa 1 de cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Concernant l'alinéa 2, il convient de préciser que les personnes condamnées à une mesure ambulatoire peuvent exécuter leur sanction dans un autre canton, lorsqu'elles habitent hors du canton de Fribourg ou consultent un thérapeute dans cet autre lieu. Toutefois, elles restent soumises à l'autorité fribourgeoise.

S'agissant de l'alinéa 3, il importe de relever que les personnes placées à des fins d'assistance sont hébergées dans un établissement de détention très exceptionnellement, à savoir dans les cas où aucune autre solution adéquate n'a pu être trouvée. Le Tribunal fédéral admet en effet l'exécution de placements à des fins d'assistance dans des institutions carcérales uniquement à des conditions restrictives. Il s'agit d'une ultima ratio, en général, de manière limitée dans le temps.

Art. 3 Droit fédéral et intercantonal

Le droit qui découle du Concordat latin sur la détention pénale des adultes est directement applicable dans les cantons partenaires. C'est une spécificité du Concordat latin par rapport aux Concordats alémaniques.

TITRE DEUXIEME

Les autorités en matière d'exécution des sanctions pénales

Art. 4 Conseil d'Etat

Cet article définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat. On entend par « politique pénitentiaire » la définition des objectifs à réaliser et des priorités à suivre durant une période définie (par exemple 2 ans), dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Cela comprend tant les aspects infrastructurels que structurels. Il s'agit de définir les défis à relever pour la prise en charge des personnes incarcérées ou sous mandat de probation, comme la lutte contre nouvelles formes d'attaques et de dangers, la resocialisation, la maîtrise des coûts par la mise en place de processus, de synergie ou de collaborations, l'adéquation des places à disposition aux besoins des autorités de poursuites pénales et d'exécution des peines.

A noter que les compétences du Conseil d'Etat sur les Etablissements de détention fribourgeois sont précisées à l'art. 12, dans le titre III qui leur est consacré.

Art. 5 Direction

Cet article définit les tâches et les compétences de la Direction en charge des affaires pénitentiaires dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. L'expression « affaires pénitentiaires » s'entend au sens large et inclut dès lors non seulement ce qui touche aux établissements de détention mais aussi à ce qui a trait à l'exécution des sanctions pénales et à la probation. A l'alinéa 4, il est indiqué qu'elle collabore de manière générale avec les cantons. C'est cette Direction qui représente le canton au sein du Concordat latin sur la détention pénale des adultes mais aussi au sein de la Conférence des Directrices et des Directeurs des Départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Aucun Concordat ne régit la détention avant jugement, raison pour laquelle seules des accords bilatéraux avec d'autres cantons sont possibles. Il n'est pas exclu que Fribourg collabore aussi avec le canton de Berne, même si celui-ci ne fait pas partie du Concordat latin. L'alinéa 5 institue légalement le devoir et la compétence de la Direction de s'assurer de la bonne coordination entre le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation et des Etablissements de détention fribourgeois. En l'absence d'un véritable Service pénitentiaire, ce rôle est primordial.

Art. 6 Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation

Cet article consacre la fusion entre l'actuelle section chargée de l'application des sanctions pénales et le Service de probation, opération justifiée sous le point 3.1.1 ci-dessus dans le présent rapport.

Selon l'alinéa 1, c'est le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation qui est désormais l'autorité compétente et l'autorité d'exécution au sens du code pénal (cf. notamment art 59 al. 4, 60 al. 4, 62 al. 3 CP). Actuellement, la loi d'application du code pénal désigne la Direction en charge des affaires pénitentiaires mais ce sont des ordonnances qui délèguent les différentes compétences à ce Service ainsi qu'au Service de probation.

Ceci sera pour l'essentiel toujours le cas, ce qui permet une plus grande souplesse nécessaire au vu de l'évolution législative relativement importante en matière d'exécution des peines. Cela étant, cette disposition permet à ce Service d'avoir une existence au niveau de la loi, ce qui permet aussi de le situer de manière cohérente par rapport aux autres entités actives dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Le ou la Chef-fe de ce Service siégera dans la commission administrative des Etablissements de détention.

La probation deviendra probablement un secteur du nouveau service, à côté de celui de l'exécution des sanctions pénales. Elle disposera de moyens au moins égaux à ceux qui sont les siens aujourd'hui, afin de pouvoir assumer son rôle essentiel pour la sécurité publique en assurant le suivi des auteurs d'infraction, en les guidant et en les assistant pour la réussite de leur insertion ou réinsertion sociale.

Art. 7 Commission consultative en matière de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité

L'art. 75a CP dispose qu'une commission composée de représentants des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution et des milieux de la psychiatrie apprécie, lorsqu'il est question d'un placement dans un établissement d'exécution des peines ouvert ou de l'octroi d'allègements dans l'exécution (notamment l'octroi de congés, l'autorisation de travailler ou de loger à l'extérieur ainsi que la libération conditionnelle), le caractère dangereux du détenu, si l'autorité d'exécution ne peut se prononcer d'une manière catégorique sur le caractère dangereux du détenu pour la collectivité.

Le caractère dangereux du détenu pour la collectivité est admis s'il y a lieu de craindre que le détenu ne s'enfuit et ne commette une autre infraction par laquelle il porterait gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui (75a al. 3 CP).

Tous les cas comportant des condamnations de plus de 2 ans sont soumis à l'examen de ladite Commission.

Actuellement, l'institution de la Commission repose uniquement sur une ordonnance. L'art. 7 de l'avant-projet fixe désormais les grands principes au niveau de la loi, les questions purement organisationnelles étant seules reléguées au niveau de l'ordonnance.

L'al. 5 prévoit la possibilité de confier à la Commission des cas relevant de la compétence d'un autre Concordat ou canton. Actuellement, elle se charge déjà de l'examen des cas francophones du Concordat du milieu auquel fait partie le canton de Berne.

Art. 8 Autorités judiciaires

Cette disposition rappelle que les autorités judiciaires sont également appelées à prendre des décisions après la condamnation d'une personne. Elles jouent dès lors également un rôle en termes d'exécution des peines proprement dite.

TITRE III

Les Etablissements de détentions fribourgeois

CHAPITRE PREMIER

Généralités

Art. 9 Statut

Les Etablissements de détention fribourgeois seront la nouvelle entité autonome qui dispose de la personnalité juridique, dont l'extension est justifiée sous le point 3.1.2 ci-dessus. Les différents sites continueront toutefois à porter les dénominations sous lesquelles ils sont connus depuis leur création, à savoir actuellement les Etablissements de Bellechasse, à Sugiez, et la Prison centrale, à Fribourg, cités à l'al. 3 de cet article. Le maintien de ces appellations est important, dans la mesure où les Etablissements de Bellechasse jouissent d'une certaine notoriété, importante pour commercialiser les produits de son exploitation agricole. Il est renoncé toutefois à énumérer dans la loi les noms des bâtiments qui abritent les différents régimes de détention, à savoir le Bâtiment cellulaire, pour le régime fermé, le Pavillon, pour le régime ouvert, les EAP, pour l'exécution anticipée de peines ou encore la Maison des falaises, pour la semi-détention, etc.

L'alinéa 4 précise que les Etablissements sont exempts d'impôts, conformément aux articles 97 al. 1 let. b de la loi sur les impôts cantonaux directs et 2 de la loi sur les impôts communaux.

Art. 10 Tâches

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Il définit les tâches des Etablissements de détention fribourgeois.

Art. 11 Relations avec les autres entités

Les Etablissements disposent d'un statut autonome, mais ils constituent aussi un maillon important de la chaîne pénale, appelé à jouer un rôle central dans la politique pénitentiaire cantonale. Leur indépendance se justifie avant tout pour des raisons opérationnelles (agriculture, gestion d'un parc de plus de 80 bâtiments).

L'al. 2 précise que les Etablissements veillent à répondre aux besoins des autorités de poursuites pénales et d'exécution des peines. La réunion sous une même entité de tous les établissements de détention fribourgeois implique une responsabilité accrue des Etablissements pour prioriser les besoins du canton de Fribourg face à ceux des autres cantons concordataires. Enfin, les Etablissements doivent s'assurer que les besoins du Ministère public fribourgeois soient couverts en priorité.

CHAPITRE 2

Organisation

Art. 12 Conseil d'Etat

L'art. 12 de l'avant-projet précise que le Conseil d'Etat exerce une compétence de haute surveillance sur les Etablissements de détention fribourgeois conformément à l'article 4 al. 1 let. e de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1). L'expression «haute surveillance» a été retenue, dans la mesure où selon cet avant-projet, la Direction en charge des affaires pénitentiaires dispose de compétences spéciales de surveillance sur les Etablissements (cf. ci-après: art. 14 de l'avant-projet de loi), ce qui s'observe déjà en grande partie dans les faits mais qui pourra ainsi être formalisé. Ces dispositions ont été inspirées des dispositions régissant l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (cf. art. 4 et 5 de la loi du 23 juin 2005 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (LIAG ; RSF 911.10.1)).

Conformément à l'article 4 al. 1 let. b LOCEA, l'article 12 al. 2 cite les compétences expressément dévolues au Conseil d'Etat en rapport avec la gestion et le statut des Etablissements. Il est également prévu, à l'instar de ce qui existe pour l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg que dans l'exercice de ses attributions, le Conseil d'Etat consulte préalablement la Commission administrative des Etablissements.

Art. 13 Direction

L'art. 13 de l'avant-projet de loi implique que la Direction en charge des affaires pénitentiaires (actuellement la Direction de la sécurité et de la justice) exerce sur les Etablissements une surveillance au sens de l'art. 61 al. 1 LOCEA. Cela signifie que les objets que les Etablissements soumettent au Conseil d'Etat doivent être présentés par cette Direction, qui peut donner son point de vue à cette occasion, et que la gestion des Etablissements demeure soumise à la surveillance de cette Direction. A l'instar de ce qui est prévu à l'art. 5 al. 2 LIAG, faisant usage de la possibilité aménagée à l'article 61 al. 2 LOCEA, l'art. 13 al. 2 de l'avant-projet octroie à la Direction certaines tâches supplémentaires notamment en relation avec la surveillance des Etablissements. Il s'agit en particulier de l'approbation de l'organigramme, du suivi des affaires des Etablissements et, le cas échéant, de la possibilité de donner des instructions. La Direction se voit attribuer la compétence d'engager tous les membres du Conseil de direction des Etablissements, à l'exception de son directeur ou de sa

directrice. Conformément à la législation sur le personnel de l'Etat, l'engagement des membres du Conseil de direction des Etablissements doit toutefois être approuvé par le Conseil d'Etat (cf. art. 8 let. d de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1).

L'article 13 al. 2 let. g de l'avant-projet donne à la Direction la compétence d'approuver les conventions qui engagent les Etablissements. Forte de cette délégation de compétence, la Direction peut à son tour, suivant les cas, déléguer au directeur ou à la directrice des Etablissements la compétence de conclure de telles conventions (art. 13 al. 3 de l'avant-projet). Il convient de rappeler à cet égard que lorsque le canton est lui-même engagé, c'est le Conseil d'Etat qui doit adhérer à de telles conventions. Ainsi, lorsque les conventions qui engagent les Etablissements risquent d'avoir des conséquences politiques (effet sur l'exécution de conventions intercantoniales, etc.), il faut considérer qu'il s'agit là de conventions qui engagent le canton, ce qui implique leur soumission au Conseil d'Etat. L'article 100 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, qui prévoit que «le Grand Conseil approuve l'adhésion du canton aux traités intercantonaux et internationaux» demeure réservé.

Art. 14 à 17 Commission administrative

Les articles 14 à 17 instituent la nouvelle Commission administrative dont la composition est adaptée (cf. point 3.1.2). Il s'agit d'un instrument précieux du Conseil d'Etat, de la Direction et du directeur ou de la directrice des Etablissements pour traiter des questions fondamentales en lien avec l'exécution des sanctions pénales, l'organisation et la gestion des Etablissements.

Conformément à ce qui prévaut actuellement avec la sous-commission pénitentiaire de la Commission administrative des Etablissements de Bellechasse, la nouvelle Commission administrative peut organiser des entretiens avec les personnes détenues et le personnel (art. 14 al. 2). La procédure pourra être décrite dans l'ordonnance qui fixera son organisation et son fonctionnement (art. 15 al. 6).

A. Organisation interne

Art. 18 à 20 Organes des Etablissements

La composition exacte du Conseil de direction n'est pas définie précisément dans l'avant-projet de loi dans un souci de souplesse. L'idée est que ce Conseil soit composé des responsables des différents domaines de compétences, à savoir la sécurité, la resocialisation, la production, l'agriculture, la détention avant jugement et les ressources humaines.

CHAPITRE 3

Personnel

Art. 21 Statut

Cette disposition rappelle que le personnel des Etablissements est, sauf disposition contraire, soumis à la LPers. Il s'agit d'une reprise de l'art. 10 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

Art. 22 Formation de base et formation continue

Cette disposition impose aux collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement de suivre la formation de base qui est dispensée au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire, à Fribourg.

L'alinéa consacré à la formation continue est nouveau. Il souligne l'importance de rester formé dans ce domaine sensible. Les cours de formation continue sont également dispensés par le Centre de formation basé à Fribourg.

Art. 23 Habillement et armement

Comme cela est prévu à l'art. 37 de l'avant-projet, le maintien de la sécurité est, en principe, assuré par les collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement des Etablissements. Ils revêtent à cet effet la qualité d'agents de la force publique. Si actuellement, les agents de détention ne portent pas d'armes à l'intérieur des Etablissements, pour éviter que celles-ci ne puissent se retourner contre eux. Il peut s'avérer nécessaire que des agents soient armés pour la surveillance externe de l'enceinte des Etablissements. Le Conseil d'Etat édictera dans l'ordonnance d'application la liste des armes autorisées et les règles relatives à leur port.

Art. 24 Légitimation

Il s'agit d'une reprise de l'art. 18 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

Art. 25 Disponibilité hors service

Il s'agit d'une reprise de l'art. 16 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

Art. 26 Commission du personnel

Il s'agit d'une reprise de l'art. 21 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

Art. 27 Assermentation

Selon l'art. 29 LPers, le Conseil d'Etat détermine les catégories de personnel qui doivent prêter serment ou faire la promesse solennelle. Les lois spéciales sont réservées. Comme c'est aussi le cas dans la loi sur la Police cantonale du 15 novembre 1990 (art. 19 LPol ; RSF 551.1), l'avant-projet propose de conserver l'ancrage de cette obligation dans la loi. Enfin, il est précisé que, comme c'est le cas actuellement, ce geste se déroule lors d'une cérémonie collective, afin de marquer plus fortement cet engagement.

Art. 28 Pouvoir disciplinaire du Directeur ou de la Directrice

Le pouvoir disciplinaire traité dans cet article caractérise le rapport de travail spécifique qui lie l'Etat à certains de ses collaborateurs et collaboratrices. Ce régime fait l'objet d'une réserve expresse dans la LPers, laquelle le distingue explicitement des conséquences générales attachées à la violation d'un devoir de service par un fonctionnaire (art. 75 al. 2 LPers). En effet, alors que les infractions aux devoirs du fonctionnaire entraînent habituellement une sanction sous forme de modification ou de cessation de ses rapports de service (art. 75 al. 1 LPers ; v. ég. les art. 32, 33, 34, 38, 44 et 52 LPers), certaines catégories de personnel énumérées dans la législation spéciale sont en outre soumises à un régime spécifique de sanctions disciplinaires.

Tel est par exemple le cas des agents de la force publique, lesquels font l'objet d'une réglementation particulière dans LPol ou encore dans la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse (art. 12 al. 1 LEB ; RSF 341.1.1) ; ainsi, lesdites lois prévoient pour cette catégorie de personnel une procédure disciplinaire analogue à celle retenue dans l'article 28 de l'avant-projet (art. 25 LPol ; art. 20 LEB). Ce régime spécial se justifie par les pouvoirs larges dont dispose cette catégorie de personnel à l'égard des justiciables soumis à son autorité, lesdits pouvoirs donnant lieu au demeurant à une prestation de serment ou de promesse réservée elle aussi par la LPers (art. 29 al. 1 LPers ; art. 19 LPol ; art. 14 LEB). Avec cet avant-projet, les collaborateurs et collaboratrices de la Prison centrale seront nouvellement soumis à ce pouvoir disciplinaire.

CHAPITRE 4

L'assistance médicale, psychosociale, religieuse et spirituelle

Art. 29 Organisation

Les dispositions légales en vigueur ne font pas de distinction entre l'organisation des prestations médicales somatiques et psychiatriques. Ainsi, la loi sur les Etablissements de Bellechasse prévoit l'engagement de personnel chargé de tâches médicales (art. 11 al. 1 let. c). En outre, l'al. 2 de l'art. 11 de la loi précise que les Etablissements de Bellechasse peuvent confier l'accomplissement de certaines tâches à des tiers, notamment dans les domaines des soins médicaux. Selon l'art. 46 du Règlement des détenus des Etablissements de Bellechasse, « *les détenus malades ou blessés ont droit à une assistance médicale, assurée, en principe sur demande, par du personnel des Etablissements ou par un médecin extérieur agréé par les Etablissements (ci-après : le médecin des Etablissements)* ».

Dans la pratique, Bellechasse dispose aujourd'hui d'un service infirmier propre, qui assure l'assistance médicale de base des personnes détenues. Pendant longtemps, ce sont des médecins privés – somatiques mais aussi psychiatriques – de la région qui ont fourni, sur mandat, les prestations médicales aux détenus et fonctionné comme médecins des Etablissements. Comme il est devenu de plus en plus difficile de trouver des médecins privés prêts à assumer de telles charges dans la région, une collaboration a été mise sur pied avec l'HFR, site de Meyriez.

Pour ce qui concerne la Prison centrale, le règlement des prisons prévoit que l'établissement dispose d'un infirmier ou d'une infirmière de prison (art. 5 al. 1 let. c). Selon l'art. 5 al. 2 du règlement, « *la Direction de la sécurité et de la justice confie à un ou plusieurs médecins de prison la tâche de gérer le service médical des prisons, en collaboration avec l'infirmier ou l'infirmière de prison* ». Plusieurs médecins expérimentés assurent actuellement la prise en charge somatique des détenus, selon un système de tournus qui fonctionne à la satisfaction des responsables de la Prison centrale.

Depuis plusieurs années, les besoins en prestations de psychiatrie forensique se sont fortement accrus en raison notamment de l'augmentation du nombre de mesures thérapeutiques institutionnelles, avec pour corollaire une hausse des traitements psychiatriques imposés, et de l'évolution de la population carcérale, qui présente de plus en plus souvent des troubles mentaux. En outre, des expertises psychiatriques sont fréquemment requises pour évaluer la dangerosité des condamnés avant tout allègement dans l'exécution de la peine ou de la mesure.

Au vu de cette évolution, le Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM), établissement de droit public qui se définit comme le pôle cantonal de compétences médicales, infirmières et psychosociales spécialisé en santé mentale, a créé le Centre de psychiatrie forensique (CPF), appelé à répondre notamment aux besoins croissants de la justice pénale. Une collaboration fructueuse a pu se développer entre le CPF et les acteurs du domaine pénitentiaire. Aussi bien les Etablissements de Bellechasse que le Service de l'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP) et le Service de probation (SProb) ont conclu des conventions bilatérales avec le RFSM pour bénéficier des prestations du CPF.

L'art. 29 al. 1 de l'avant-projet prévoit un système souple et ouvert pour l'organisation de la prise en charge somatique et psychiatrique des personnes détenues, tout en marquant une préférence de principe pour la collaboration avec des entités publiques telles que le RFSM pour les prestations psychiatriques ou les différents sites de l'Hôpital fribourgeois (HFR) pour les prestations somatiques. La formulation de l'art. 29 al. 1 présente l'avantage qu'elle restera valable même si la médecine pénitentiaire connaît des évolutions importantes ces prochaines années, ce qui est probable selon les experts.

L'art. 29 al. 2 maintient l'infirmier propre des Etablissements, indispensable pour assurer la prise en charge médicale de base des détenus au quotidien. Chaque site des Etablissements (Bellechasse et Prison centrale) disposera de son équipe infirmière propre.

Art. 30 Principe

Selon l'al. 1 de cet article, les personnes détenues ont droit à des soins adéquats mais n'ont pas, pour autant, le libre choix du médecin (cf. art. 29 également) ni de la structure hospitalière ou ambulatoire (cf. al. 4). L'al. 6 qui prévoit l'obligation pour la personne détenue d'être assurée contre les risques de la maladie et des accidents est un rappel de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10) et de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA ; RS 832.20). L'Etat doit s'assurer que ces obligations sont respectées.

Art. 31 Alimentation forcée

La grève de la faim doit être définie comme un refus conscient et persistant d'une personne en pleine possession de ses facultés psychiques de s'alimenter, totalement ou partiellement, dans le but de protester ou d'obtenir quelque chose qu'il n'a pas pu obtenir par d'autres moyens. Dans la mesure où la grève de la faim est un moyen utilisé particulièrement dans les établissements de détention pour faire pression, il est nécessaire de prévoir une disposition légale donnant la possibilité à la direction d'intervenir en cas de danger de mort ou de danger grave.

Art. 32-33 Secret médical et devoir d'information

Suite aux tragiques affaires de récidives dans les cantons de Genève et Vaud, la Conférence latine des Chefs de départements de justice et police a adopté une recommandation le 31 octobre 2013 relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution. Jusqu'à présent, le canton de Fribourg n'a pas observé de difficultés particulières relatives à ce devoir d'information prévu dans les conventions qui lient le RFSM et les différentes entités en charge de l'exécution des sanctions pénales. Cela dit, il convient de profiter de cette importante réforme pour ancrer les différents principes dans la loi.

Il convient de noter que l'art. 90a al. 3 de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan ; RSF 821.0.1) réserve déjà les dispositions du droit fédéral et cantonal concernant l'obligation ou le droit d'informer une autorité ou de témoigner en justice.

L'art. 32 de l'avant-projet n'implique pas une levée du secret médical généralisée, puisque seuls les faits importants devront être portés à la connaissance des autorités concernées.

L'art. 33 de l'avant-projet prévoit un échange d'information dans les cas de traitements ordonnés au sens des articles 56 à 64 CP. Il importe en effet que les renseignements en matière de suivi et d'évolution du traitement soient fournis sur demande de l'autorité d'exécution des sanctions pénales pour qu'elle puisse disposer des renseignements nécessaires pour rendre une décision notamment en matière d'élargissement de régime d'une personne détenue. Cet échange de renseignements fait aussi partie de la Recommandation concordataire du 31 octobre 2013.

Art. 34 Assistance sociale

Actuellement, la Prison centrale et les Etablissements de Bellechasse disposent de leur propre service social pour les personnes en exécution de sanctions pénales. Pour des raisons historiques, le Service de probation assure le service social pour les personnes détenues avant jugement. L'avant-projet propose de ne plus faire de distinction entre les personnes en détention avant jugement et celles en exécution de sanctions pénales en prévoyant qu'à l'avenir, elles seront toutes prises en charge par le Service social des Etablissements.

Art. 35-36 Assistance religieuse et spirituelle

Le droit à l'assistance religieuse et spirituelle n'implique pas pour la personne détenue le droit de choisir un aumônier. Il implique le devoir pour les Etablissements d'organiser un tel service précieux pour le fonctionnement des structures pénitentiaires. Selon l'al. 2, les Etablissements peuvent avoir recours à des prestations de tiers pour couvrir ces besoins, comme cela est déjà le cas.

CHAPITRE 5

Ordre et sécurité

Art. 37 Généralités

La référence à la qualité d'agent de la force publique des collaboratrices et collaborateurs chargés de la surveillance et de l'encadrement est une reprise de l'art. 12 de l'actuelle loi sur les Etablissements de Bellechasse. En cette qualité, les agents peuvent être armés et faire usage de leurs armes.

La Direction des Etablissements englobe non seulement le directeur ou la directrice mais aussi le membre du Conseil de direction de piquet, capable de prendre des décisions urgentes.

Art. 38 Mesures de contrainte

Par mesures de contrainte, on entend notamment les contrôles d'identité, la fouille de personnes ou de véhicules, la contrainte physique, etc. Ces mesures peuvent être prises à l'encontre des personnes détenues ou à l'égard de tiers, à savoir des visiteurs ou des personnes qui se trouvent pour d'autres motifs dans l'enceinte des Etablissements. Cette disposition ne traite pas du détail de la réglementation. Il contient un renvoi à l'ordonnance d'application du Conseil d'Etat.

Art. 39 Mesures de sûreté particulières

Les actes de violence mentionnés dans cet article peuvent être auto- ou hétéroagressifs.

Art. 40 à 42 Vidéosurveillance

La vidéosurveillance est définie comme étant toute observation de personnes ou de biens effectuée au moyens de dispositifs techniques dans un but de surveillance (art. 1 al. 3 Loi fribourgeoise du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance ; RSF 17.3).

La vidéosurveillance constitue une forme d'atteinte aux droits fondamentaux, tel notamment le droit au respect de la vie privée (art. 12 Cst.). L'art. 38 al. 1 Cst. prévoit que toute restriction d'un droit fondamental ou social doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues dans une loi. La présente loi représente dès lors une base légale suffisante pour restreindre le droit au respect de la vie privée par la vidéosurveillance des personnes détenues.

Les exigences de proportionnalité sont également remplies, en ce sens que seuls les cellules disciplinaires, les cellules de sûreté, les locaux communs et le périmètre extérieur des établissements peuvent faire l'objet d'une vidéosurveillance, à l'exclusion des cellules ordinaires. De plus, les personnes détenues doivent être avisées de la surveillance en cours.

L'art. 42 al. 1 prévoit le même délai que l'art. 4 al. 1 let. e de la loi sur la vidéosurveillance.

CHAPITRE 6

Les personnes détenues ou internées

Art. 43 à 48 Droits et devoirs des personnes détenues ou internées

Ces dispositions fixent les droits et les devoirs généraux des détenus et des internés. L'art. 43 rappelle que les personnes détenues ou internées bénéficient de tous les droits que leur confèrent cette loi ou d'autres dispositions légales et aborde la question de leur restriction. L'exercice de leurs droits ne peut ainsi être restreint que dans la mesure exigée par le but de la détention ou de

l'internement et la bonne marche de l'établissement. Cette disposition fait référence au principe de proportionnalité qui s'applique à toute activité de l'Etat (VALLOTON André / VIREDAZ Baptiste, art. 74 CP, n° 16, in : Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

La loi rappelle ensuite que les personnes détenues ou internées n'ont pas seulement des droits, mais aussi des devoirs. On retrouve parmi eux l'obligation de prendre part à l'organisation de l'exécution ainsi qu'à la réalisation de son but. Cette participation doit être active, en échange de quoi un soutien adéquat leur est offert.

Aux termes de l'art. 81 CP, la personne détenue est astreinte au travail, à part pendant la détention avant jugement et le placement à des fins d'assistance. Le travail, la formation et le perfectionnement doivent être traités de manière égale. Une formation ou un perfectionnement peut donc être effectué à la place du travail obligatoire.

L'art. 46 précise les principes énoncés à l'art. 84 CP qui traite des relations avec le monde extérieur. La Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 (RS 0.191.02) est l'un des textes internationaux importants en matière de droit de visite. En particulier, l'art. 36 de ladite Convention régit la communication entre les ressortissants d'un pays et les membres du Consulat de celui-ci.

L'art. 48 règle finalement la question des allègements et des congés. Sont notamment considérés comme motifs particuliers au sens de l'art. 48 al. 1 les affaires personnelles, fondamentales ou juridiques qui ne souffrent aucun délai et qui exigent la présence de la personne détenue.

Le droit complémentaire relatif aux différents points énoncés ci-dessus sera fixé dans une ordonnance du Conseil d'Etat conformément à l'art. 56 de l'avant-projet.

Art. 49 Traitement des données personnelles des personnes détenues ou internées

Cet article traite de la tenue des dossiers administratifs des personnes détenues par les Etablissements. L'art. 69 traite lui de la communication des données.

Art. 50 à 52 Droit disciplinaire

Le droit disciplinaire a pour fonction première de faire respecter l'ordre, mais vise également un but pédagogique : inciter la personne détenue à adopter un comportement conforme à l'ordre juridique.

L'art. 91 al. 3 CP dispose que les cantons édictent des dispositions disciplinaires en matière d'exécution des peines et des mesures. Ces dispositions définissent les éléments constitutifs des infractions disciplinaires, la nature des sanctions et les critères de leur fixation ainsi que la procédure applicable.

Les sanctions disciplinaires pouvant être prononcées à l'égard des personnes détenues sont énumérées au premier alinéa de l'art. 51. Cette liste est conforme à l'art. 91 al. 2 CP. Le principe de légalité s'applique de manière stricte à la définition des sanctions disciplinaires et les cantons ne peuvent infliger aucune autre sanction disciplinaire que celles prévues par le droit fédéral (FAVRE Dominique, art. 91 CP, n° 6, in : Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

L'art. 51 al. 2 est une expression du principe de la proportionnalité. Le droit disciplinaire étant rattaché au droit administratif, l'exercice du pouvoir disciplinaire, notamment pour ce qui est du choix des mesures ou sanctions, est subordonné au respect du principe de la proportionnalité, qui régit les modalités de la détention (FAVRE, art. 91 CP, n° 5, in : Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

Les arrêts en cellule forte sont limités à 20 jours, puisqu'au-delà un contrôle judiciaire est nécessaire (arrêt du Tribunal fédéral 6b_34/2009). Cette durée est largement suffisante, dans la mesure où en pratique, ces arrêts n'excèdent pas 10 jours.

Art. 53 à 55 Protection juridique

A l'instar d'autres cantons, Fribourg a créé un droit de plainte auprès d'une autorité exécutive, qui s'analyse comme une voie de plainte auprès d'une autorité de surveillance (FAVRE, art. 91 CP, n° 71, in : Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

L'art. 55 al. 2 prévoit que le motif d'inopportunité, c'est-à-dire essentiellement les erreurs d'appréciation peu graves, ne peut être invoqué (cf. aussi art. 78 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 ; CPJA ; RSF 150.1). Il est justifié de laisser à l'autorité décisionnelle un certain pouvoir d'appréciation en la matière, motivée autant par la situation juridique particulière des détenus et des internés que par le souci d'éviter des recours abusifs. Cela dit, il reste que l'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation pourront toujours être invoqués en tant que violations du droit.

Art. 56 Droit complémentaire

Cet article prévoit un renvoi à l'ordonnance d'application du Conseil d'Etat pour fixer des règles complémentaires sur le statut des personnes détenues et internées, concernant notamment leur accueil, leurs relations avec l'extérieur, le droit de visite en particulier, le service intérieur, etc.

CHAPITRE 7

Gestion financière

Art. 57-58 Gestion financière

Ces articles sont une reprise de ce qui est prévu actuellement dans la loi sur les Etablissements de Bellechasse.

TITRE IV

Les établissements et les structures non pénitentiaires

Art. 59 Règles applicables

Les autorités d'exécution des peines et des mesures se voient contraintes de placer des personnes condamnées en particulier celles qui se trouvent sous le coup d'une mesure thérapeutique institutionnelle dans des institutions spécialisées capables de prendre en charge des personnes avec des profils pathologiques particuliers. Pour ces situations notamment, il importe de prévoir une base légale qui définit un cadre.

TITRE V

Exécution des peines privatives de liberté et des mesures

CHAPITRE PREMIER

Phases d'exécution et libération

Art. 60 Buts de l'exécution

L'art. 60 de l'avant-projet reprend l'art. 75 al. 1 du Code pénal et rappelle quels sont les buts et principes de l'exécution. Cela comprend aussi l'exécution anticipée de la peine.

L'art. 60 al. 4 est une référence au nouveau concept de gestion des risques. Développé scientifiquement et appliqué avec succès depuis des années par le canton de Zurich, repris peu à peu par les concordats ou par les cantons, le système ROS vise à identifier et à suivre au plus près l'évolution

des personnes condamnées présentant un risque de récidive dans le domaine des délits de violence et des délits sexuels, tout au long de leur parcours pénal. ROS est conçu en tant que processus continu en quatre étapes (tri – évaluation – planification – suivi). Il permet de déclencher un signal d’alerte en cas d’évolution négative de certains paramètres durant toutes les phases de l’exécution des sanctions et dans tous les établissements, y compris pendant la probation, et d’y réagir rapidement. Le concept prévoit l’utilisation de moyens de travail standardisés et un lexique spécialisé uniforme, ce qui crée une meilleure compréhension commune des cas. Avec l’introduction du concept ROS, la gestion des risques doit être conçue comme un processus continu et servir de fil conducteur dans toutes les étapes d’exécution et pour tous les établissements d’exécution des peines et mesures, y compris la probation.

Art. 61 Transmission des jugements et des dossiers pénaux

Cet article est un rappel de l’art. 160 de la loi sur la justice.

Art. 62 Placement et mandats

L’art. 62 al. 1 a trait à la décision de placement. Il est précisé que le Service doit dans ce cadre tenir compte notamment des coûts. Cela signifie que lors de la détermination du lieu du placement, il doit aussi être attentif à cet aspect, en comparant les tarifs des différentes institutions ou établissements susceptibles de recevoir la personne concernée. Cet article donne enfin la compétence au Service de l’exécution des sanctions pénales et de la probation de délivrer des mandats d’arrêt et d’amener.

Art. 63 Détention pour des motifs de sûreté

Selon une jurisprudence récente du Tribunal fédéral (arrêt du 11 février 2015 / 6B_227/2014), le TF explique que le prononcé d’un internement par le tribunal compétent sur le fond (art. 62c al. 4 CP) suppose absolument que la mesure institutionnelle ordonnée au préalable par l’autorité d’exécution ait été levée (p.ex. pour cause d’échec selon l’art. 62c al. 1 let. a CP) par ladite autorité dans une décision exécutoire. Par conséquent, il peut arriver qu’un temps d’attente sépare la fin de la mesure thérapeutique institutionnelle du début de l’internement. S’agissant de certains auteurs, ceci peut signifier un danger potentiel pour la collectivité publique, d’où un besoin d’ordonner à l’encontre desdits auteurs une détention pour des motifs de sûreté (v. art. 221 et 229 CPP), laquelle doit toutefois être ensuite approuvée par le Tribunal des mesures de contrainte. Actuellement, c’est le Tribunal compétent pour prononcer l’internement qui ordonne une détention pour motifs de sûreté sur la base du CPP. L’art. 63 de l’avant-projet prévoit d’accorder cette compétence également au Service de l’exécution des sanctions pénales et de la probation.

Art. 64-68 Exécution de la peine ou de la mesure

Ces dispositions décrivent les différentes phases de l’exécution des sanctions pénales.

L’art. 67 al. 2 est une nouvelle référence au niveau concept de gestion des risques. Dans le cadre de ROS, la planification de l’exécution doit être orientée vers les risques et axée sur les besoins individuels. Elle est effectuée sur la base d’un document intitulé « aperçu du cas », qui indique quel partenaire de travail (établissements de privation de liberté, thérapeutes, personnel d’encadrement, etc.) doit traiter quels problèmes dans quels délais. Ce document sert également à l’élaboration des plans d’exécution.

Les interventions prévues par la planification sont mises en œuvre par le Service de l’exécution des sanctions pénales et de la probation, en collaboration avec les partenaires de travail, et dans les limites des possibilités pratiques d’exécution.

Le plan d’exécution de la peine ou de la mesure est établi avec l’établissement de détention en collaboration avec la personne détenue ou son représentant légal. Il comprend en particulier l’assistance offerte, les perspectives de travail, de formation ou de perfectionnement. Il porte aussi

sur la réparation du dommage, sur les relations avec le monde extérieur et sur la préparation de la libération.

Art. 69 Communication des données

Cet article traite de la communication des données en général. Il fait également suite à la Recommandation du 31 octobre 2013 relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution. Les autorités sont désignées au sens large puisque la communication des données peut être nécessaire au-delà des frontières cantonales. L'échange d'information des données médicales en milieu carcéral est quant à lui réglé aux art. 33 et 34 de la l'avant-projet de loi.

Art. 70 Libération du secret médical en cas d'assistance de probation

Cet article est un pendant des art. 32 à 33. Il traite de la libération du secret médical pour les personnes sous mandat de probation. Il fait également suite à la Recommandation du 31 octobre 2013 de la Conférence des Chefs des départements de justice et police.

CHAPITRE 2

Frais

Art. 71 Participation de la personne condamnée aux frais

La personne condamnée qui subit de la semi-détention participe aux frais d'exécution de sa sanction conformément à l'art. 10 de la décision du Concordat latin sur la détention pénale des adultes du 25 septembre 2008 relative à l'exécution des peines sous la forme de la semi-détention. Le Conseil d'Etat peut arrêter les modalités de la participation aux frais d'exécution des autres régimes de détention.

Art. 72 Participation de la personne placée en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté aux frais

Selon un arrêt du 16 octobre 2013 (501 2012 148 et 149), le Tribunal cantonal fribourgeois a constaté que les frais de détention avant jugement ne pouvaient plus être mis à la charge de la personne prévenue condamnée, suite à l'introduction du nouveau Code de procédure pénale (CPP), l'art. 422 al. 2 CPP (v. ég. les art. 124 LJ et 35 RJ) consacré aux débours ne faisant pas mention de ces frais. Cela dit, en l'absence d'interdiction dans la législation fédérale, l'avant-projet prévoit une nouvelle disposition légale cantonale pour que ces frais puissent, dans une certaine mesure, être à nouveau facturés aux personnes condamnées ayant subi de la détention avant jugement.

CHAPITRE 3

Procédure et voies de droit

Art. 73 Généralités

L'alinéa 1 énonce le principe général qui prévaut actuellement, à savoir que les décisions du Service sont attaquables devant la Direction en charge des affaires pénitentiaires avant de pouvoir être portées devant le Tribunal cantonal.

L'alinéa 2 est la conséquence d'une récente jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'aménagement des voies de recours contre les décisions de l'autorité en charge de procéder à l'examen de la libération conditionnelle ou de la levée d'une mesure thérapeutique (art. 62d al. 1 CP ; ATF 139 I 51).

Selon le Tribunal fédéral, il est admissible de considérer le Service de l'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP) - i.e. une autorité administrative - comme l'« autorité compétente »

aux termes de l'article susmentionné, pour autant que ses décisions puissent ensuite faire l'objet d'un recours devant une autorité judiciaire dotée d'un plein pouvoir d'examen. Le TF relève néanmoins dans un obiter dictum que la procédure prévue dans ce contexte par la législation fribourgeoise est susceptible dans certains cas d'entrer en conflit avec le respect du délai d'une année fixé par l'article 62d alinéa 1 CP, dans la mesure où un recours contre la décision du SASPP doit d'abord être porté devant la Direction de la Sécurité et de la Justice (recours hiérarchique au sein de l'administration) avant que la décision attaquée puisse effectivement être examinée par le Tribunal cantonal.

Dans un arrêt du 21 avril 2015 (ATF 6B_285/2015), le TF, saisi d'un recours, a constaté une violation de l'article 62d alinéa 1 CP par le canton de Fribourg, dans la mesure où le refus d'une libération conditionnelle décidé par le SASPP a été confirmé par le Tribunal cantonal plus d'une année après la décision. Le TF a invité en conséquence le canton de Fribourg à mettre en œuvre une procédure permettant le respect du délai d'un an posé par la disposition en question. En tout état de cause, la suppression du recours devant la Direction de la sécurité et de la justice qu'il est ici proposé d'introduire permettrait de faire accélérer le contrôle de la décision relative à la libération conditionnelle.

L'al. 3 permet de transcrire dans la loi une jurisprudence du Tribunal fédéral. Dans l'ATF du 14 février 2013 (139 I 51) et dans l'arrêt du 16 décembre 2013 (n° 6B_664/2013), le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour recourir du Ministère public dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Le Tribunal a ainsi considéré que le Ministère public avait également pour tâche de s'assurer que l'exécution des peines soit uniforme et conforme au droit, du moins dans la mesure où la sécurité publique, qu'il est aussi chargé de défendre, est en jeu. Ainsi, le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour recourir au Ministère public en matière de libération conditionnelle et d'octroi de sorties à un détenu réputé dangereux. Il convient désormais d'ancrer clairement dans la loi cette compétence du Ministère public. A noter que cette solution a également été adoptée dans le canton de Vaud suite à la tragique affaire « Marie ».

Art. 74 Frais

Cet article précise que les décisions rendues d'office par le Service ne donnent pas lieu à des frais (al. 1), contrairement aux décisions qui sont sollicitées en-dehors du cours ordinaire de l'exécution de la sanction (al. 2).

Art. 75 Effet suspensif

L'effet suspensif accordé au recours porté contre une décision de l'autorité d'exécution des peines a joué un rôle dans la tragique affaire qui a endeuillé le canton de Vaud en 2013. L'avant-projet prévoit dès lors qu'en principe, le recours contre une décision du Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation n'est en principe pas pourvu d'un effet suspensif. Le Service peut toutefois l'accorder pour de justes motifs.

TITRE VI

Dispositions finales

Art. 76 à 78 Dispositions transitoires

Trois différents points de la réforme nécessitent un règlement transitoire prévu aux art. 76 à 77.

Art. 79 à 81 Modifications

Trois lois doivent être modifiées compte tenu de la nouvelle législation prévue.

Art. 82 Abrogation

La nouvelle loi abroge formellement uniquement la loi sur les Etablissements de Bellechasse. Toutefois, les dispositions d'applications qui en découleront abrogeront les différentes ordonnances et règlements suivants qui seront devenus désuets, à savoir : l'Ordonnance concernant l'application des sanctions pénales (RSF 340.12), l'Ordonnance concernant l'exécution des peines sous la forme de journées séparées (RSF 340.21), l'Ordonnance sur l'exécution du travail d'intérêt général (RSF 340.23), l'Ordonnance concernant la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité (RSF 340.32), l'Ordonnance concernant le Service de probation (RSF 340.42), l'Arrêté fixant le statut des visiteurs des détenus (RSF 340.43), le Règlement des détenus des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.12), le Règlement de maison du foyer La Sapinière (RSF 341.1.121), le Règlement concernant la durée du travail et l'horaire de certaines catégories de collaborateurs rattachés aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.13), l'Ordonnance fixant le prix de pension des personnes placées à des fins d'assistance aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.16), l'Arrêté concernant l'habillement, l'équipement et l'armement du personnel des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.19), le Règlement des prisons (RSF 341.2.11), l'Ordonnance fixant le prix facturé pour une journée de détention dans les prisons (RSF 341.2.16).

Art. 83 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur sera proposée par le Conseil d'Etat. La date visée est toutefois le 1^{er} janvier 2018 pour donner le temps nécessaires aux différentes entités d'organiser leur fusion, et pour faire adopter l'ordonnance d'application. Il paraît également important que cette entrée en vigueur coïncide avec l'introduction de la réforme du droit des sanctions au niveau fédéral.