

Delémont, le 20 février 2013

MESSAGE RELATIF AUX PROJETS DE LOIS SUR LES ETABLISSEMENTS DE DETENTION ET SUR L'EXECUTION DES PEINES ET MESURES

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe des projets de nouvelles lois sur les établissements de détention et sur l'exécution des peines et mesures.

Il vous invite à les accepter et les motive comme suit.

I. Contexte

Dans le cadre de l'unification de la procédure pénale suisse, le Parlement a adopté en 2010 plusieurs modifications de textes législatifs en matière pénale. Une loi d'introduction au Code de procédure pénale suisse¹ a notamment vu le jour suite à l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse² le 1^{er} janvier 2011. Les domaines des établissements de détention ainsi que de l'exécution des peines et mesures ont également été concernés par les changements en question, notamment au niveau de la terminologie.

Les modifications à apporter aux textes actuels, à savoir l'ordonnance sur les établissements de détention du 21 décembre 2004³, le règlement des établissements de détention du 21 décembre 2004⁴ et l'ordonnance concernant l'exécution des peines et mesures du 6 mars 2007⁵, étaient moins urgentes. Plutôt que de procéder à un "toilettage" des textes actuels, le Gouvernement, par l'intermédiaire du Département des Finances, de la Justice et de la Police, a choisi d'abroger ces trois textes légaux dans le but de les remplacer par des bases légales formelles et de vous proposer des projets de lois sur les établissements de détention, ainsi que sur l'exécution des peines et mesures.

Le Gouvernement souhaite tout d'abord vous rappeler qu'il est de notoriété publique que la Prison de Porrentruy est vétuste et non conforme aux standards et prescriptions légales en vigueur. Des travaux ont été entrepris en 2011 et ont permis de créer un bureau des agents de détention avec installation de surveillance et une salle de repos au premier étage ainsi que de transformer une cellule double en une cellule « test » comprenant une douche et des WC séparés. D'autres travaux sont planifiés et le montant nécessaire à la réalisation de ces travaux figure au budget 2013. Ils permettront notamment d'améliorer les conditions de travail des agents de détention et les conditions de détention par la création au rez-de-chaussée d'un sas d'entrée et d'une salle pour

¹ LiCPP, RSJU 321.1.

² CPP, RS 312.0.

³ RSJU 342.11.

⁴ RSJU 342.111.

⁵ RSJU 341.11.

les visites pour lesquels le parloir vitré n'est pas nécessaire. Les deux secteurs de détention seront mieux séparés par la création d'un couloir sécurisé. Un local pour le médecin et la pharmacie sera aménagé et les cellules seront équipées de douche et WC séparés.

Malgré ces rénovations, il ne sera pas possible de réaliser des travaux suffisants pour rendre la Prison de Porrentruy conforme à tous les standards et prescriptions légales en vigueur, en raison de sa situation dans un bâtiment historique protégé.

Font ainsi défaut : une promenade en plein air, une lumière naturelle suffisante dans les cellules, des locaux permettant aux détenus de travailler, un local médical et de pharmacie adéquat, et nous abrégeons une longue liste.

Le besoin d'une prison dans le canton du Jura est avéré. Les établissements d'autres cantons sont surchargés. La Prison de Porrentruy est bien occupée, régulièrement complète. Toutefois, pour être bien clair, la problématique des locaux présente toute une série de répercussions plus larges et plus graves. Compte tenu en particulier de ses locaux limités, la prison de Porrentruy est issue d'une série de compromis dont les effets se font ressentir de manière de plus en plus accrue récemment, en particulier :

- On y place des détenus théoriquement pour de courtes peines (jusqu'à six mois) mais la surcharge des autres établissements et le retour de fait de détenus jurassiens (que d'autres cantons ne veulent plus) ne permettent pas toujours de respecter ce principe. Pour prendre l'un des incessants exemples, la prison été contrainte de reprendre en 2012, durant un temps, un détenu faisant l'objet d'un internement au sens du Code pénal suisse⁶ ;
- En outre, en détention avant jugement, des magistrats laissent parfois des détenus pour une durée nettement supérieure à six mois ;
- On y place à tort ensemble des détenus avant et après jugement ;
- On y place des personnes faisant l'objet de mesures de contrainte du droit des étrangers, ce que prévoit la loi jurassienne mais ce qui n'est pas conforme au droit supérieur ;
- Faute d'autre solution, il est déjà arrivé qu'une femme ou un mineur y soient placés ;
- Un large sentiment de « faire avec les moyens du bord » ou d'adapter perpétuellement, avec des pis-aller, des processus ou des habitudes passées se dégage. En somme, il y a des améliorations mais avec d'incessants accommodements qui ne sont pas toujours raisonnables.

A cela s'ajoute que le métier d'agent de détention est difficile. Il se complexifie encore avec l'évolution de la population carcérale et avec certaines affaires que des établissements d'autres cantons ont connues (affaires Vogt, Bürki, etc.). Les effectifs des agents de détention (9 EPT) sont serrés. Ils ne permettent notamment pas de couvrir convenablement les arrêts maladie et il a déjà fallu recourir à une entreprise de sécurité. En 2011, le Gouvernement a augmenté les effectifs afin

⁶ CP, 311.0.

d'assurer la présence d'un agent la nuit à la prison mais, par exemple, les standards fédéraux imposent la présence de deux agents la nuit. Des fonctions connues d'autres établissements sont absentes de la prison de Porrentruy (p. ex : pas de directeur, pas d'infirmier, etc.). Il n'est pas exclu que le nombre d'agents de détention doive être augmenté pour répondre à ces différentes problématiques.

Par ricochet, tout cela et d'autres éléments font supporter, aux agents de détention et à leur hiérarchie, des risques sérieusement problématiques et auxquels des solutions adéquates ne peuvent guère être apportées dans des locaux ainsi sollicités.

Dans ce cadre, le Gouvernement a lancé une étude le 5 juillet 2011 afin d'évaluer les besoins cantonaux en matière carcérale ainsi que les solutions possibles. Ce mandat a été confié à M. Benjamin Brägger⁷ qui a rendu son rapport le 16 janvier 2012 ainsi qu'un complément le 27 février 2012. A titre de conclusion, M. Brägger invite la République et canton du Jura à remplacer dans les plus brefs délais, l'actuelle Prison de Porrentruy par la construction d'une infrastructure cantonale carcérale polyvalente neuve d'environ 70 places de détention à disposition des différentes autorités d'érou cantonales et des autres cantons latins concordataires.

Le nouvel établissement devrait être conçu d'une façon modulaire et polyvalente, regroupant plusieurs unités de vie carcérale de petites tailles (secteurs pour les régimes de détention provisoire et pour des motifs de sûreté, d'exécution des peines en milieu fermé, d'exécution des peines en milieu ouvert, de détention administrative et avec éventuellement un secteur pour l'arrestation provisoire « garde à vue »). Selon les prescriptions de la Confédération, l'établissement devrait disposer de plusieurs ateliers permettant aux différents groupes de détenus de travailler ou d'être occupés. Il faudrait également réaliser une infrastructure pour des cours de formation et les loisirs ainsi que différentes cours de promenade. En construisant un établissement de la sorte, les différents régimes de détention pourraient être exécutés sous un même toit, tout en respectant les prescriptions de séparations énoncées par la Confédération.

En outre, M. Brägger estime que, malgré les travaux de rénovation et de réaménagement prévus en 2013, la Prison de Porrentruy devra être remplacée par un nouvel établissement de détention cantonal dans les plus brefs délais, car la Prison de Porrentruy n'offre aucun potentiel qui permette une rénovation et un agrandissement pour, un jour, répondre aux exigences en matière de construction carcérale imposées par la Confédération. Toutefois, M. Brägger pense qu'il est indispensable que des travaux de rénovation et de réaménagement soient réalisés à la Prison de Porrentruy dans l'attente de la construction d'un nouvel établissement.

A l'heure actuelle, de nombreuses dispositions légales traitent de la privation de liberté à caractère pénal, et ce à différents niveaux supérieurs au droit cantonal :

- Sur le plan international, plusieurs textes offrent des garanties en matière de détention et instituent des mécanismes de contrôle. Il en va ainsi notamment de la Convention européenne

⁷ Benjamin Brägger est docteur en droit et titulaire d'un diplôme post-gradué en gestion d'entreprise (HES). Il a notamment occupé la fonction de responsable du service pénitentiaire de la République et Canton de Neuchâtel. Il gère désormais la société CLAVEM Sàrl, spécialisée dans le conseil et la réalisation d'expertise pour le domaine pénitentiaire.

des droits de l'homme⁸ et des droits fondamentaux qu'elle garantit, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁹ qui institue un Comité visitant les établissements pénitentiaires des Etats membres¹⁰, ou encore des Règles pénitentiaires européennes adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹¹.

- Au niveau national, l'article 123, alinéa 2, de la Constitution fédérale¹² prévoit que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal est du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Depuis le 1^{er} janvier 2008, cet article a été complété d'un troisième alinéa énonçant notamment que la Confédération peut légiférer sur l'exécution des peines et des mesures. Le législateur fédéral n'a toutefois pas fait usage de cette compétence et, à notre connaissance, n'envisage pas de le faire à court terme¹³. Au surplus, les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale trouvent évidemment application en matière de détention, par exemple l'article 10, alinéa 3, qui interdit la torture et tout autre traitement ou peine cruels, inhumains ou dégradants.

Le Code pénal suisse contient quelques dispositions générales sur "l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures entraînant une privation de liberté" (titre 4, art. 74 ss) ainsi que sur "l'exécution des peines et des mesures, l'assistance de probation et les établissements" (titre 7, art. 372 ss).

Enfin, le Code de procédure pénale suisse contient certaines règles relatives à la détention avant jugement (p. ex. art. 234 à 236) ou à l'exécution des décisions pénales (art. 439 à 444).

- A l'échelon intercantonal, depuis plusieurs décennies, les cantons ont uni leurs forces et cherché à harmoniser leurs pratiques en matière pénitentiaire par le biais de concordats successifs. La République et Canton du Jura a ainsi adhéré au Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins¹⁴.

En application de ce Concordat, plusieurs décisions, règlements ou directives régissent la détention et l'exécution des peines dans les cantons latins¹⁵.

⁸ CEDH, RS 0.101.

⁹ RS 0.106.

¹⁰ <http://www.cpt.coe.int/fr>.

¹¹ <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=955547>.

¹² RS 101.

¹³ A titre d'exemple, une initiative parlementaire a été déposée par la Conseillère nationale V. Amherd pour réglementer au niveau fédéral l'exercice direct de mesures de contrainte, notamment dans les cas où des détenus font une grève de la faim ou qu'il faut leur administrer de force des médicaments (Ipa 10.482). Or, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a proposé le 24 juin 2011 de ne pas donner suite à l'initiative ("*Régler la délicate question au niveau fédéral au lieu de le faire au niveau cantonal ne changerait rien au fond du problème. Aussi la commission ne voit-elle pas l'utilité pour la Confédération de légiférer dans ce domaine.*" - texte de l'initiative disponible à l'adresse suivante : http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2010/f_bericht_n_k12_0_20100482_0_20110624.htm).

¹⁴ Concordat latin sur la détention pénale des adultes, RSJU 349.1.

¹⁵ Par exemple, le règlement du 25 septembre 2008 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes, RSJU 349.11.

- Sur le plan cantonal, actuellement, les conditions de détention dans les prisons jurassiennes sont régies par deux textes qui ont été cités plus haut, à savoir l'ordonnance sur les établissements de détention et le règlement des établissements de détention. D'autre part, tant la loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse du 16 juin 2010 que l'ordonnance concernant l'exécution des peines et mesures contiennent des dispositions relatives à l'exécution des peines et mesures.

II. Exposé du projet

A. Projet en général

Sur plusieurs points, les textes cantonaux actuels sont dépassés, tant par rapport aux exigences légales que jurisprudentielles. Le souhait du Gouvernement est de simplifier, de clarifier et de moderniser toutes ces dispositions légales.

Les restrictions imposées à la liberté individuelle par la détention avant jugement ou par l'exécution d'une peine ou d'une mesure rendent, de l'avis du Gouvernement, légitime l'adoption de lois au sens formel et non plus de textes de rang inférieur comme l'ordonnance et le règlement. Il s'agit de la solution retenue par les cantons de Berne¹⁶ et de Neuchâtel¹⁷.

Un premier projet de loi, celui sur les établissements de détention, regroupe l'ensemble des dispositions relatives à la détention, actuellement réparties entre une ordonnance et un règlement, qui se répètent dans certains cas. Véritable "règlement" des établissements, il a pour vocation de s'appliquer à toute personne détenue dans les prisons jurassiennes, peu importe son autorité d'écrou (p. ex. un détenu condamné à Neuchâtel que les autorités de ce canton décident de placer à Porrentruy), et de régir toutes les questions du ressort de l'établissement.

Un second projet de loi a pour but de synthétiser les questions relatives à l'exécution des peines et mesures, à savoir à la mise en œuvre des jugements par "l'autorité de placement", en dehors des questions liées aux conditions de détention. Elle régit ainsi les activités de l'administration ou de la justice par rapport aux personnes devant exécuter une peine ou une mesure prononcée par le canton du Jura (p. ex. l'octroi ou non d'un congé à un condamné par la justice jurassienne placé aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe/VD).

B. Commentaire par article

1. *Projet de loi sur les établissements de détention*

Art. 3 Etablissements

Bien que situées à proximité l'un de l'autre et gérés par la même équipe, la Prison de Porrentruy et l'Orangerie sont considérées comme deux établissements distincts, ceci en raison des différents

¹⁶ Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM), RSB 341.1.

¹⁷ Loi du 27 janvier 2010 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA), RSN 351.0.

régimes de détention qui sont pratiqués de part et d'autre. Cette distinction est d'ailleurs officialisée au plan concordataire¹⁸.

Art. 4 à 7 Régimes de détention

Ces articles sont adaptés à la nouvelle terminologie du Code de procédure pénale pour les différentes détentions envisageables à la Prison et correspond aux régimes reconnus par les autorités concordataires¹⁹. La détention ordonnée par la Police reste, elle, en principe et pour des questions pratiques, effectuée aux Prés-Roses.

La principale nouveauté est prévue à l'article 5 let. e du projet et prévoit que les arrêts en tant que sanction disciplinaire de droit pénal militaire si l'exécution a lieu en dehors du service et sous la forme de la semi-détention peuvent être purgés à l'Orangerie. En revanche, les personnes, qui exécuteront les arrêts sous la forme de la détention ferme, seront placées hors canton, car la Prison de Porrentruy ne répond pas aux critères de l'article 192 al. 3 du Code pénal militaire²⁰, en raison du fait qu'elle ne dispose pas d'un secteur disciplinaire nettement séparé du secteur pénal. Le nombre de cas par année est inférieur à dix.

Les établissements de détention du Canton du Jura ne disposent pas de place de détention pour les mineurs qui sont placés à l'extérieur du canton. La détention des mineurs obéit à ses propres règles et dispose de son propre concordat intercantonal²¹. Dès lors, en application de l'article 6 al. 2 du projet de loi sur les établissements de détention, cette législation ne doit donc pas s'appliquer aux mineurs.

Art. 8 Refus d'admission

Il n'est pas dans la volonté du Gouvernement d'exclure sans raison la détention qu'une autorité souhaite faire effectuer à Porrentruy. Cependant, il est indispensable d'inscrire dans la loi la possibilité pour les autorités responsables de la prison de refuser une incarcération pour des motifs légitimes. Il en irait ainsi d'un détenu amené aux agents de détention mais pour lequel aucun document ne justifie la détention (p. ex. un mandat d'arrêt, cf. art. 16 du projet). Cette pratique existe déjà mais son usage est extrêmement modéré et peu de cas de ce type ont été recensés.

Art. 9 à 11 Autorités

Il s'agit en partie d'une reprise des articles 12 et 13 de l'ordonnance sur les établissements de détention.

¹⁸ Règlement du 29 octobre 2010 de la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et mesures concernant la liste des établissements pour l'exécution des privations de liberté à caractère pénal (détention avant jugement, peines et mesures, respectivement sanctions pénales en force ou subies à titre anticipé), <http://cldjp.ch/data/actes/rec1-fr.pdf>.

¹⁹ Cf. référence précédente.

²⁰ RS 321.0.

²¹ Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), <http://www.cldjp.ch/data/mineurs/concordat-dpmin.pdf>.

La principale nouveauté est la mise en place d'un directeur de la Prison de Porrentruy. Le directeur sera rattaché au Service juridique. Il reprendra en particulier des tâches administratives que le responsable des agents de détention assumait. En cas d'absence, sa suppléance sera assurée par le responsable des agents de détention et son suppléant. Dans certains cas que le Gouvernement réglera par voie d'ordonnance, sa suppléance sera assurée par un conseiller juridique du Service juridique (p. ex. prise des sanctions disciplinaires).

A côté de sa fonction de directeur, il assumera également les tâches de chef de projet pour la définition d'un nouvel établissement pénitentiaire dans le canton du Jura.

Art. 12 à 15 Agents de détention

Ces dispositions sont des reprises et des mises à jour des articles 41 à 43 de l'ordonnance sur les établissements de détention. Comme c'est le cas actuellement, il est essentiel que les agents de détention soient titulaires ou acquièrent en cours d'emploi le brevet fédéral d'agent de détention. La formation se déroule sur trois ans au Centre de formation du personnel pénitentiaire à Fribourg et est sanctionnée par plusieurs examens. L'exigence du brevet fédéral constitue un gage de qualité.

Art. 16 à 24 Incarcération

Il s'agit d'une reprise et d'une mise à jour de plusieurs articles de l'ordonnance sur les établissements de détention et du règlement sur les établissements de détention.

A l'article 21 du projet de loi, il est prévu que, le plus tôt possible dès l'admission, le détenu fasse l'objet d'un examen médical, sauf si cela n'est manifestement pas nécessaire. Le texte actuel de l'article 28 al. 2 de l'ordonnance sur les établissements de détention prévoit un examen "en cas de besoin" ou "si le détenu le demande".

Les règles pénitentiaires européennes prévoient un examen par un médecin ou un infirmier "sauf si cela n'est manifestement pas nécessaire" (RPE 42.1). Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et la doctrine récente²² jugent nécessaire un examen systématique, en principe dans les 24 heures, ce qui vaudrait donc aussi pour de très courtes peines et pour les personnes se présentant de leur propre gré pour subir une peine, ce qui paraît particulièrement contraignant et coûteux.

Le texte proposé se conforme en conséquence au standard minimal voulu par les règles pénitentiaires européennes.

Art. 25 à 34 Conditions de détention – En général

Il s'agit d'une reprise et d'une mise à jour de nombreux articles de l'ordonnance sur les établissements de détention et du règlement sur les établissements de détention.

²² VIREDAZ, Les principes régissant l'exécution des peines privatives de liberté, Schulthess 2009, no 152 et 155.

En ce qui concerne la promenade en plein air, il convient de préciser que la Prison de Porrentruy ne remplit pas les exigences du projet de loi. En effet, les promenades et les exercices se déroulent à l'intérieur. Toutefois, un libellé autre que celui qui est prévu à l'article 28 du projet n'est pas possible afin de respecter les dispositions internationales et fédérales en la matière. En pratique, les détenus qui se plaignent du manque de promenade en plein air sont placés, dans la mesure du possible, dans un établissement hors canton.

Art. 35 et 36 Hygiène

Il s'agit d'une reprise des articles 26 et 27 de l'ordonnance sur les établissements de détention.

Art. 37 à 42 Santé

Il s'agit en partie d'une reprise des articles 28 et 29 de l'ordonnance sur les établissements de détention ainsi que des articles 19 à 22 et 47 à 49 du règlement sur les établissements de détention. Ces articles ont été mis à jour.

L'alinéa 3 de l'article 37 excluant de manière générale et en principe le libre choix du médecin est conforme à la doctrine et à la jurisprudence²³. Des raisons pratiques sont évidemment à l'origine de cette limitation.

La principale nouveauté est la création d'un article sur l'alimentation forcée du détenu à l'article 40 du projet de loi. En effet, le jeûne de protestation, ou grève de la faim, illustre un problème de santé classique de médecine pénitentiaire²⁴.

Appelé à trancher en août 2010 le cas d'un détenu valaisan, le Tribunal fédéral a constaté que ce canton n'avait pas légiféré s'agissant de l'alimentation forcée. Il a décidé qu'il existait un intérêt public important à ce que les possibilités d'action offertes à l'autorité d'exécution des peines, confrontée à la grève de la faim d'un détenu qui demande à être libéré, ne se limitent pas à la seule alternative d'élargir l'intéressé ou de le laisser mourir, mais qu'il soit aussi possible d'ordonner que le détenu soit nourri de force dès qu'il commence à courir le risque de souffrir de lésions graves et irréversibles. Sinon, l'autorité devra soit porter atteinte à la crédibilité et à l'équité de la justice pénale, soit renoncer à la primauté de la vie sur la mort²⁵.

Une vaste controverse a suivi la publication de cet arrêt, en relation principalement avec les directives anticipées qu'édicterait un condamné, décidé à mourir des suites de son jeûne. En effet, selon les directives médico-éthiques de l'Académie suisse des sciences médicales, la décision de la personne détenue doit être médicalement respectée, même en cas de risque majeur pour la santé, lorsque sa pleine capacité d'autodétermination a été confirmée par un médecin n'appartenant pas à l'établissement; si elle tombe dans le coma, le médecin intervient selon sa conscience et son devoir professionnel à moins que la personne n'ait laissé des directives explicites s'appliquant en cas de perte de connaissance pouvant être suivie de mort²⁶.

²³ VIREDAZ, op. cit., no 161; SPRUMONT/SCHAFFTER/HOSTETTLER/RICHTER/PERRENOUD, Pratique médicale en milieu de détention, Institut de droit de la santé, Neuchâtel, 2009, p. 47.

²⁴ ATF 136 IV 97, consid. 6.

²⁵ ATF 136 IV 97, consid. 6.3.3.

²⁶ http://www.fmh.ch/files/pdf4/Anhang1_fr_20101.pdf, nos 9.2 et 9.3

Des auteurs de doctrine estiment que le Tribunal fédéral n'a traité la question de l'alimentation forcée que par rapport aux droits fondamentaux du détenu, en se gardant bien d'analyser l'ensemble des facteurs qui entreraient en ligne de compte pour évaluer les modalités concrètes de prise en charge d'une personne capable de discernement privée de liberté et faisant une grève de la faim²⁷. De plus, toujours selon ces auteurs, le Tribunal fédéral omet de mentionner les règles générales relatives aux droits des patients figurant notamment dans les législations cantonales sur la santé²⁸ ainsi qu'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle "les autorités ne peuvent pas être critiquées [...] d'avoir accepté le refus clair de toute intervention de M. X, alors que son état de santé menaçait sa vie"²⁹.

Enfin, il est à noter que le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur le refus du médecin de procéder à l'alimentation forcée du détenu, étant entendu que ce dernier avait mis un terme à son jeûne avant que la cause ne soit traitée³⁰.

Au vu de ce qui précède, il est jugé nécessaire d'intégrer, dans une base légale formelle, la procédure applicable en matière de grève de la faim. La solution proposée est celle qui rejoint la doctrine récente citée plus haut ainsi que la législation neuchâteloise. Dès lors, selon les alinéas 4 et 5 du projet, le Département peut ordonner une alimentation forcée sur préavis et sous la conduite d'un médecin, pour autant que la personne concernée soit en danger de mort ou coure un danger grave. Cependant, si le détenu atteste par écrit dans un document signé qu'il refuse une alimentation forcée, et cela également en cas de perte ultérieure de sa capacité de discernement, ce vœu est respecté s'il est possible d'admettre que le détenu a agi selon son libre choix et avec discernement.

Art. 43 à 46 Assistance

Ces dispositions sont en partie reprises des articles 38 à 40 de l'ordonnance sur les établissements de détention. Des précisions ont été apportées à ces dispositions. Elles permettent, dans la mesure du possible, de satisfaire aux exigences de la vie spirituelle, sociale et morale du détenu.

Art. 47 à 53 Relations avec le monde extérieur

L'article 84 CP prévoit le droit pour le détenu de recevoir des visites et d'entretenir des relations avec le monde extérieur. Cependant, certains tempéraments sont posés à ce principe par la loi ou la jurisprudence.

Ainsi, les relations peuvent être surveillées; elles peuvent être limitées ou interdites pour des raisons d'ordre et de sécurité de la détention (art. 84 al. 2 CP, repris à l'art. 47 du projet).

²⁷ GUILLOD/SPRUMONT, Les contradictions du Tribunal fédéral face au jeûne de protestation, in: Jusletter du 8 novembre 2010, www.jusletter.ch, p. 3, Rz 11.

²⁸ GUILLOD/SPRUMONT, op. cit., p. 5, Rz 32.

²⁹ GUILLOD/SPRUMONT, op. cit., p. 5, Rz 30 et la réf. cit.

³⁰ TF 6B_1011/2010 du 18 février 2011.

Les relations avec les défenseurs doivent être autorisées. Toutefois en cas d'abus, l'autorité compétente peut interdire les relations avec un avocat (art. 84 al. 4 CP, repris aux art. 48 al. 5 et 52 al. 6), ce qui ne devra arriver que dans ces circonstances exceptionnelles.

La principale nouveauté est prévue à l'article 49 du projet. Pour des motifs liés à l'ordre, à la sécurité et au but de la détention, il sera possible d'écouter, d'enregistrer et de conserver les conversations téléphoniques d'un détenu. Lorsqu'une décision aura été prise à ce sujet, le détenu et son interlocuteur en seront préalablement informés. Le Gouvernement se chargera de fixer les conditions ainsi que les modalités de l'écoute et de l'enregistrement par voie d'ordonnance. Ces possibilités sont déjà prévues dans d'autres cantons. Afin de respecter la doctrine, la possibilité est offerte à l'interlocuteur de refuser la conversation au moment où il apprend que cette dernière sera surveillée, voire enregistrée³¹.

Contrairement à la correspondance écrite qui ne pourra pas être contrôlée (art. 48 al. 5 du projet), les conversations téléphoniques entre le détenu, les médecins et les représentants religieux qualifiés pourront être écoutées, conservées et enregistrées en cas de décision au sens de l'article 48, alinéa 4 du projet. En effet, à la lecture du message du Conseil fédéral concernant la modification du Code pénal suisse³², un auteur de doctrine estime que tout comme les avocats qui jouissent d'un régime de confidentialité particulier au sens de l'article 84, alinéa 4 CP, il apparaît que la correspondance échangée entre le détenu et les personnes citées à l'article 84, alinéa 3 CP (médecins et représentants religieux qualifiés notamment) est également libérée de toute surveillance, à tout le moins pour ce qui est de la correspondance écrite³³. Les conversations téléphoniques ne font donc pas partie de cette analogie avec le régime de confidentialité particulier conféré aux avocats.

En ce qui concerne les visites, le Gouvernement estime qu'il est préférable de ne pas trop détailler le projet de loi et de régler par voie d'ordonnance les questions relatives aux horaires (jours et heures des visites), à la fréquence (nombre de visites par semaine), à la durée et aux modalités (nombre de personnes par visite, présence d'enfant ou non lors de la visite, visite avec ou sans parler vitré). En outre, au vu des améliorations prévues pour les visites lors des travaux de réaménagement de la Prison de Porrentruy en 2013, le Gouvernement pense qu'il ne sera possible de régler tous ces points qu'une fois les travaux terminés.

Art. 54 à 59 Mesures de sécurité

En ce qui concerne la vidéosurveillance, il apparaît judicieux de régler par une base légale formelle l'usage de la vidéosurveillance.

L'enregistrement est conservé 48 heures, mais en cas de procédure pénale ou disciplinaire, l'autorité compétente peut décider de conserver l'enregistrement durant la procédure. Les images peuvent permettre d'élucider les faits, de ramener l'ordre dans la prison et prendre toutes les mesures utiles en vue d'améliorer la sécurité. Seule une liste déterminée de personnes est

³¹ VIREDAZ, op. cit., no 246.

³² FF 1999 1927.

³³ VIREDAZ, op. cit., no 254.

habilité à visionner les images en question afin de protéger les agents de détention de toute surveillance disproportionnée de leur travail.

Art. 60 à 66 Discipline

L'article 91 alinéa 3 CP oblige les cantons à édicter des dispositions disciplinaires en matière d'exécution des peines et des mesures. Celles-ci figurent actuellement aux articles 42 à 44 LiCPP; elles sont déplacées et complétées dans le présent projet par souci de cohérence.

Une nouveauté a été introduite à l'article 63, alinéas 4 et 5, du projet de loi. Les sanctions disciplinaires pourront être assorties du sursis et du sursis partiel avec un délai d'épreuve de six mois au maximum. En cas de nouvelle infraction disciplinaire durant le délai d'épreuve, le sursis sera révoqué. Ce système est déjà connu dans la majorité des autres cantons. Cela permettra de laisser une plus grande marge d'appréciation lors du prononcé de la sanction disciplinaire.

Art. 67 à 72 Dispositions particulières applicables à l'arrestation provisoire, à la détention provisoire et à la détention pour des motifs de sûreté

Les dispositions précédentes du projet de loi étant applicables à tous les détenus sans distinction, il est indispensable de prévoir des règles spécifiques quant à la détention avant jugement, cela pour des motifs évidents liés en particulier au risque de collusion. Il s'agit d'une reprise partielle et d'une mise à jour des articles 51 à 55 de l'ordonnance sur les établissements de détention.

Art. 73 à 81 Dispositions particulières applicables à la détention à L'Orangerie

Compte tenu des régimes de détention qui y sont pratiqués, les règles de l'Orangerie peuvent être plus souples que celles de la Prison de Porrentruy. En effet, un détenu, à qui un régime de semi-détention, de travail externe ou de journées séparées a été accordé, a fait l'objet d'un pronostic favorable de l'autorité de placement notamment quant au risque de fuite.

Alors que la semi-détention et le travail externe sont largement régis par le Code pénal et les dispositions concordataires³⁴, l'exécution sous la forme de journées séparées mérite d'être explicitée dans une loi cantonale. Pour rappel, les peines privatives de liberté de quatre semaines au plus peuvent, sur demande, être exécutées sous la forme de journées séparées. La peine est fractionnée en plusieurs périodes de détention et exécutée les jours de repos ou de vacances du détenu (art. 79 al. 2 CP).

Ces dispositions ont été reprises et mises à jour des articles 58 à 69 de l'ordonnance sur les établissements de détention.

³⁴ Notamment les décisions de la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et mesures du 25 septembre 2008 concernant le travail externe ainsi que le travail et le logement externes ainsi que relative à l'exécution des peines sous la forme de la semi-détention, <http://cldjp.ch/data/actes/rec7-fr.pdf> et <http://cldjp.ch/data/actes/rec4-fr.pdf>.

Art. 82 et 83 Plainte et voies de droit

Il s'agit d'une reprise et d'une mise à jour des articles 88 et 89 de l'ordonnance sur les établissements de détention. Le délai de plainte passe de cinq à dix jours.

1. *Projet de loi sur l'exécution des peines et mesures*

En préambule, le Gouvernement tient à souligner que l'activité des autorités d'application des peines et mesures s'exerce, de l'avis général, dans un climat toujours plus difficile.

Deux principes antagonistes rythment l'activité quotidienne de ces autorités. D'une part, l'exécution des peines et mesures doit tendre à la (re-)socialisation de l'auteur d'infractions³⁵, même graves³⁶. A cette fin, la règle reste l'exécution selon un régime progressif où les allègements se succèdent (détention ferme, passage en secteur ouvert, travail externe, travail et logement externes, libération conditionnelle, puis libération définitive). D'autre part, on attend des autorités d'application des peines et mesures qu'elles "garantissent" une absence de récidive³⁷. Il convient de garder à l'esprit cette contradiction fondamentale lors de l'examen du présent projet. Certaines dispositions, par exemple la volonté de garantir la meilleure circulation des informations, y sont directement liées.

Art. 3 à 7 Autorités

Les articles 3 à 7 qui traitent des autorités compétentes en matière d'exécution des peines et mesures sont repris des articles 31 à 35 de la loi d'introduction du Code de procédure pénale.

Quelques compléments ou mises à jour ont été apportés, par exemple la possibilité pour le Département de nommer d'autres remplaçants au sein de la Commission spécialisée (afin d'éviter des problèmes de récusation).

Art. 8 à 13 Procédure d'exécution

Ces dispositions sont également reprises, avec quelques modifications de peu d'importance, des articles 36 à 41 LiCPP.

Art. 14 Droits de la victime

Actuellement et malgré de nombreuses demandes, le Service juridique ne peut pas informer la victime sur les événements importants de la détention de l'auteur, par exemple la date de sa libération, conditionnelle ou définitive, si ce dernier n'y consent pas.

³⁵ Article 75 al. 1 CP.

³⁶ Par exemple, selon l'article 90 al. 2bis CP, un internement peut être exécuté sous la forme du travail et du logement externes.

³⁷ Par exemple, lors de l'enquête sur le meurtre de Lucie, une jeune fribourgeoise tuée début 2009 par un ex-détenu de 25 ans, trois fonctionnaires ont fait l'objet d'une instruction pénale suite à une plainte des parents contre l'administration argovienne, coupable selon eux d'avoir remis en liberté le criminel.

Dans de nombreuses situations, il serait cependant adéquat qu'une telle information puisse se faire (par exemple, dans le cas d'un ex-conjoint violent libéré au terme de sa peine). Elle est d'ailleurs prévue par certaines législations cantonales (BE, NE) ainsi qu'en détention avant jugement³⁸. En outre, un avant-projet de droit à l'information de la victime dans le domaine de l'exécution des peines et mesures a fait l'objet d'une consultation au niveau fédéral suite à une initiative parlementaire³⁹. Le projet qui vous est soumis va moins loin que ce qui est prévu au niveau fédéral.

De plus, selon la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, que le Conseil fédéral souhaite ratifier⁴⁰, les mesures doivent être prises pour veiller à ce que, au moins dans les cas où il existerait un danger pour les victimes (soit pour tout enfant victime d'exploitation ou d'abus sexuels) et leurs familles, celles-ci puissent être informées, si cela s'avère nécessaire, de toute remise en liberté, temporaire ou définitive, de la personne, poursuivie ou condamnée (art. 31, par. 1, let. c, de la Convention).

Art. 15 à 19 Peines privatives de liberté et mesures

Il s'agit d'une reprise et d'une mise à jour des articles 3 et 4 de l'ordonnance sur l'exécution des peines et mesures.

Art. 20 Détention pour des motifs de sûreté relevant de l'exécution des peines et mesures

La disposition est directement inspirée de l'article 38a de la loi bernoise sur l'exécution des peines et mesures⁴¹, entrée en vigueur le 15 mars 2010.

Cette procédure a été validée par l'Office fédéral de la Justice et serait maintenue dans l'attente d'une éventuelle modification du CPP⁴².

La lacune constatée est la suivante : lorsqu'une personne en liberté conditionnelle se soustrait aux règles qui lui sont fixées, il se peut que la collectivité soit exposée à un risque important (p. ex. si la personne ne prend pas le traitement médicamenteux qui lui a été imposé). Dans un tel cas, seul le juge peut ordonner la réintégration de la personne (art. 62a, 62c, 64a et 95 CP). Or, dans l'intervalle et compte tenu de la durée de la procédure (plusieurs mois), il est indispensable de pouvoir immédiatement incarcérer un condamné dangereux.

³⁸ Article 214 al. 4 CPP : A moins qu'elle ne s'y soit expressément opposée, la victime est informée de la mise en détention provisoire ou en détention pour des motifs de sûreté du prévenu, de sa libération de cette mesure de contrainte ou de son évasion. L'autorité peut renoncer à informer la victime de la libération du prévenu si cette information devait exposer celui-ci à un danger sérieux.

³⁹ Rapport du 31 août 2012 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national et avant-projet disponibles sous <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/09-430/pages/default.aspx>.

⁴⁰ Communiqué de presse du 17 août 2011, rapport et avant-projet, disponibles sous www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/themen/kriminalitaet/ref_gesetzgebung/ref_sexuelleausbeutung.html.

⁴¹ RSB 341.1.

⁴² A ce propos, motion Sommaruga no 09.3443, réintégration des condamnés, http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093443.

La validation judiciaire est donnée par le Tribunal des mesures de contrainte, saisi immédiatement, mais dans les 48 heures au plus.

Art. 21 Information à l'autorité compétente en matière d'étrangers

Les tribunaux sont tenus de communiquer les jugements concernant les étrangers au service compétent (art. 82 al. 1 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative⁴³). Pour permettre par la suite la coordination des mesures en matière d'étrangers et celles d'exécution, il est adéquat que le Service juridique prenne des contacts avec l'autorité compétente (p. ex. planification du renvoi de la personne). Cela correspond d'ailleurs à la pratique actuelle.

Art. 22 à 32 Travail d'intérêt général

Il s'agit d'une reprise et d'une mise à jour des articles 5 à 17 de l'ordonnance sur l'exécution des peines et mesures.

Art. 33 à 34 Assistance de probation

Il s'agit d'une reprise et d'une mise à jour des articles 18 et 19 de l'ordonnance sur l'exécution des peines et mesures.

Art. 35 à 39 Sort des frais découlant de l'exécution

Il s'agit de dispositions reprises de la LiCPP (art. 45 à 48) et de l'ordonnance sur l'exécution des peines et mesures (section 5).

Art. 40 à 43 La grâce

Il s'agit d'une reprise et d'une mise à jour des articles 49 à 55 LiCPP.

III. Effets du projet

Les deux projets de loi proposés n'ont pas d'effet particulier, hormis la nomination d'une personne qui assumera les tâches de directeur de la Prison de Porrentruy et de chef de projet pour la définition d'un nouvel établissement pénitentiaire dans le canton du Jura. Les incidences financières liées aux charges salariales peuvent être comprises entre 130'000 et 170'000 francs par année selon la classification définitive qui sera retenue. Les dépenses liées à l'aménagement matériel de ce nouveau poste seront déterminées dans le cadre des travaux globaux de réaménagement de la Prison de Porrentruy. Le budget 2013 incorpore un montant de 2 millions à ce titre.

Les projets en question n'ont pas de nouvelles incidences financières pour les communes (ex ; mise à la répartition des charges des frais médicaux).

⁴³ OASA, RS 142.201.

Les adaptations matérielles pour la vidéosurveillance ainsi que pour l'écoute et l'enregistrement des conversations téléphoniques des détenus de la Prison de Porrentruy ont déjà été réalisées.

Le Gouvernement estime que ces projets de loi permettront d'améliorer la législation en vigueur et de la synthétiser.

IV. Procédure de consultation

Le Département des Finances, de la Justice et de la Police a mis en consultation ces deux projets de textes légaux auprès des entités administratives et judiciaires concernées⁴⁴. Les commentaires sur ces deux projets de loi ont été dans l'ensemble bons.

Deux questions ont également été posées à ces entités. La première était de savoir si elles estimaient opportun que l'Office de probation soit rattaché au Service juridique. Les entités qui ont répondu à cette question ont unanimement émis le souhait que l'Office de probation reste rattaché au Service de l'action sociale, car le rôle social de l'Office de probation est prépondérant et il apparaît que ce travail est plus favorable au sein d'un Service qui possède un réseau social et des accès à des logiciels dans le domaine du social. Du plus, avec un rattachement de l'Office de probation au Service juridique, les condamnés pourraient craindre que le volet « contrôle » prenne le pas sur la démarche « sociale » de l'activité. Enfin, même si dans la plupart des autres cantons l'Office de probation est rattaché au Département de la Justice, il représente généralement des services à part entière, ce qui n'est pas le cas dans le canton où la probation n'est assumée que par une seule personne.

La seconde question concernait le Ministère public et le fait de lui octroyer, dans certains cas, la qualité pour recourir contre les décisions administratives d'exécution des peines et mesures comme cela se pratique dans le canton de Neuchâtel. Les entités ont également rejeté cette proposition à l'unanimité, car elles estiment notamment que la participation du procureur général à la Commission spécialisée est suffisante.

Les entités consultées ont proposé quelques modifications et ajouts de ces deux textes légaux. Certaines propositions ont été retenues et ne font pas l'objet d'un commentaire particulier. En revanche, d'autres propositions n'ont pas été retenues. Voici les propositions non retenues qui appellent un commentaire de la part du Gouvernement :

Loi sur les établissements de détention

Service de la population :

- Article 4, la proposition d'ajouter « la détention ordonnée en vertu de la loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers » à la liste des régimes de détention prévu à la Prison de Porrentruy n'est pas retenue, car cette détention obéit à d'autres règles et principes qui sont fixés dans une législation spéciale (cf. loi d'application

⁴⁴ Autorités judiciaires jurassiennes, Prison de Porrentruy, Médecin de la Prison, Service de l'action sociale, Recette et administration du district de Porrentruy, Police cantonale et Service de la population.

des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers⁴⁵) d'où le renvoi prévu à l'article 1 al. 2 du projet de loi.

Ministère public :

- Article 8, la proposition de faire une liste exhaustive (motifs d'absence d'ordre d'écrou, taux d'occupation de l'établissement et état de santé du détenu) des motifs de refus d'admission n'est pas retenue, car il peut toujours y avoir d'autres motifs (p. ex. le régime de détention n'est pas prévu à la Prison de Porrentruy). Une liste exhaustive empêcherait donc d'autres motifs de refus d'admission non prévu par la loi.
- Article 57 al. 4, la proposition de conserver les données de vidéosurveillance durant sept jours au lieu des 48 heures prévus dans le projet de loi n'est pas retenue, car ce délai de sept jours est trop long et ne respecte pas le délai de conservation de 96 heures au maximum prévu à l'article 50 al. 1 de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE)⁴⁶. Néanmoins, à la teneur de cet alinéa in fine, les données pourront être conservées plus longtemps si une procédure pénale ou disciplinaire est ouverte.
- Article 63, la proposition de rajouter une sanction disciplinaire par la privation du travail confié à un détenu n'est pas retenue, car, actuellement, à la Prison de Porrentruy, une place de travail (de nettoyage) étant disponible, il serait très difficile en pratique pour les agents de détention de trouver un ou plusieurs remplaçants au détenu durant l'exécution de sa sanction disciplinaire. En outre, le projet de loi prévoit déjà assez de possibilités de sanction disciplinaire.

Loi sur l'exécution des peines et mesures

Police cantonale :

- Article 8, la proposition de transmettre à la Police cantonale les jugements concernant des agents de sécurité dans l'exercice de leur fonction n'est pas retenue, car un tel article n'a pas sa place dans une base légale générale, mais plutôt dans la législation spéciale, ce qui est le cas en l'espèce. En effet, l'article 11b al. 1 du Concordat sur les entreprises de sécurité du 18 octobre 1996⁴⁷, auquel le Canton du Jura a adhéré, prévoit déjà cette possibilité.

Recette et administration de district :

- Article 8, la proposition de transmettre pour information à la Recette et administration de district les dispositifs des jugements et des ordonnances pénales si un objet confisqué doit être vendu ne peut pas être retenue, car elle amènerait un surcroît de travail pour le Ministère public et les Tribunaux.

⁴⁵ RSJU 142.41.

⁴⁶ RSJU 170.41.

⁴⁷ RSJU 559.115.

Ministère public :

- Article 8, la proposition d'ajout d'un alinéa 5 qui préciserait que « dans tous les cas, les droits de la personnalité de la victime sont préservés » par analogie à l'article 152 al. 1 du Code de procédure pénale suisse, n'est pas retenue, car un tel alinéa n'a pas sa place dans un article intitulé « communication des jugements à fin d'exécution ». En outre, les droits de la victime sont renforcés par l'article 14 du projet de loi.

V. Conclusions

Les textes actuellement en vigueur en matière de détention et d'exécution des peines et mesures sont dépassés au vu des évolutions légales et jurisprudentielles. L'adoption des bases légales formelles s'impose au moment de remanier ces textes. Le Gouvernement vous invite donc à accepter les deux projets de loi qui vous sont soumis.

Le Gouvernement vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, ses salutations les meilleures.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst
Président

Sigismond Jacquod
Chancelier d'État

Annexes : - projet de loi sur les établissements de détention ;
- projet de loi sur l'exécution des peines et mesures.