

Date de dépôt: 12 septembre 2007

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{me} et MM. Esther Alder, Dominique Hausser, Alain-Dominique Mauris, Renaud Gautier et Carlo Sommaruga concernant la modification du concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin (*révision et constitution d'une commission interparlementaire de suivi*) (E 4 55)

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 26 avril 2002, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion 1441 qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL

considérant :

- la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger qui vise, notamment, à élargir la participation parlementaire;
- la révision en cours de la partie générale du code pénal suisse et de la refonte complète du système des sanctions pénales;
- l'absence de points dans le concordat intercantonal concernant l'exécution des mesures pénales prises à l'encontre des mineurs,

invite le Conseil d'Etat

- à engager la procédure de modification du concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin (E 4 55), du 22 octobre 1984;

- à mener cette procédure de modification conformément à la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (B 1 03) du 23 février 2001;
- à mettre tout en œuvre dans le cadre de cette révision pour :
 1. *tenir compte des modifications législatives fédérales concernant la réforme du code pénal suisse;*
 2. *inclure dans le réseau d'institutions intercantionales l'ensemble des établissements d'exécution des peines et mesures pour adultes et mineurs;*
 3. *instaurer une commission interparlementaire de suivi au sens de l'article 8 de la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (B 1 03), du 23 février 2001;*
 4. *s'assurer que cette commission interparlementaire de suivi aura, outre les compétences définies à l'article 8 de la convention, les mêmes compétences de contrôle que la commission genevoise des visiteurs officiels, telles que définies aux articles 227 à 230 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985;*
- à déposer devant le Grand Conseil un projet de modification du concordat intercantonal E 4 55 d'ici au 31 décembre 2002.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1. Contexte général

Se fondant sur l'article 378, alinéa 1, du code pénal suisse (CPS, ancien art. 382, al. 2), les cantons romands et du Tessin ont créé en commun des établissements nécessaires à l'exécution des peines et des mesures et ont ainsi adhéré, dans un premier temps, au concordat du 2 septembre 1966 et, par la suite, à celui du 22 octobre 1984, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989.

Les modifications de la législation fédérale, le rôle et l'importance accrues du droit international, notamment la doctrine, la jurisprudence, les normes et les lignes directrices de la politique pénitentiaire européenne, ainsi que l'évolution de la société ont rendu indispensable la révision de l'accord de 1966.

Depuis lors, la politique pénale a de nouveau été remise en cause, en particulier dans le domaine du droit pénal. Aussi, dans le cadre de la vaste réforme du droit fédéral, les Chambres fédérales ont modifié le code pénal suisse le 13 décembre 2002, ainsi que le code pénal militaire le 21 mars 2003 et ont adopté une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, du 20 juin 2003. Ces textes sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

La partie générale du code pénal suisse a été remaniée en profondeur, en particulier le système des sanctions. C'est ainsi, par exemple, que les courtes peines privatives de liberté, jusqu'à six mois, sont en principe et sous réserve d'exceptions remplacées par la peine pécuniaire et le travail d'intérêt général (TIG). La durée du sursis est prolongée et son application élargie; le sursis partiel est introduit. De plus, le renforcement de la protection de la collectivité contre les délinquants dangereux et violents prévoit l'internement non seulement des personnes qui souffrent d'un « grave trouble mental chronique et récurrent », mais également des auteurs d'infractions atteints d'un grave désordre de la personnalité. Enfin, une nouvelle répartition des compétences entre les autorités administratives et judiciaires est intervenue, prévoyant, compte tenu notamment de la possibilité de réviser et d'adapter à plusieurs reprises la sanction, l'intervention accrue des autorités judiciaires.

Depuis, le Conseil fédéral a encore proposé des modifications de quelques dispositions, eu égard notamment à l'acceptation de l'initiative sur l'internement à vie. Les Chambres fédérales ont dès lors été saisies d'un nouveau projet de loi (Message 05.000, du 29 juin 2005) qu'elles ont adopté le 24 mars 2006 (correctifs en matière de sanctions et casier judiciaire). Prochainement, le législatif fédéral traitera des dispositions d'application sur l'internement à vie.

Ces différents éléments ont imposé à tous les cantons suisses d'adapter leur législation en ne leur laissant qu'une marge de manœuvre étroite, puisqu'il s'agit d'une mise en œuvre du droit fédéral.

A Genève, la mise en œuvre de la nouvelle partie générale du code pénal suisse a nécessité une importante adaptation de la législation genevoise (PL 9846 à 9850). Le Grand Conseil genevois a ainsi adopté une révision partielle de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ, E 2 05, L 9846), du code de procédure pénale (CPP, E 4 20, L 9849) et de la loi sur les juridictions pour enfants et adolescents (LJEA, E 4 30, L 9850), ainsi qu'une refonte complète de la loi pénale genevoise (LPG, E 4 05, L 9847) et de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (LACP, E 4 10, L 9848).

En outre et compte tenu de ce qui précède, l'actuel concordat de 1984 n'a pas pu être adapté; il a fait l'objet d'une révision totale.

2. Révision totale du concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin, du 22 octobre 1984 (E 4 55)

Le 21 mars 2005, la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (ci-après la CLDJP) a ouvert la procédure de consultation des Conseils d'Etat des cantons latins en les invitant à se prononcer sur le projet de concordat que la Commission concordataire lui avait soumis conformément au mandat attribué.

Lors de sa séance du 29 septembre 2005, la CLDJP a adopté le projet.

En application de la convention du 9 mars 2001 relative à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger, entrée en vigueur le 23 avril 2002 (B 1 03, ci-après, la convention des conventions), ce concordat a été adressé par la Conférence aux commissions chargées de traiter des affaires extérieures de chaque parlement des cantons contractants.

Après que les commissions parlementaires cantonales eurent examiné ce concordat, la Commission interparlementaire des parlements romands s'est réunie le 20 février 2006 pour l'examen intercantonal de ce texte et a fait part de ses observations et propositions non liantes à la CLDJP, puis l'a adopté, sans opposition, le 20 février 2006.

La Conférence a pris connaissance des différentes suggestions et remarques qui ont toutes été adoptées sans modifications le 10 avril 2006. En plus, elle a décidé d'introduire des compléments relatifs à l'entrée en vigueur et au droit transitoire.

La version finale de ce concordat a été adressée aux gouvernements qui préparent un décret d'adhésion pour leurs parlements respectifs.

A Genève, le Grand Conseil a adopté la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer au concordat le 13 octobre 2006.

Ce texte entrera en vigueur, après avoir été approuvé par les autorités compétentes de tous les cantons partenaires, à la date que fixera la Conférence, étant précisé qu'à ce jour, les cantons de Vaud et Neuchâtel n'ont pas encore voté de loi d'adhésion.

Dans l'intervalle, la CLDJP a adopté, le 27 octobre 2006, 7 nouvelles recommandations pour adapter les textes concordataires au nouveau droit des sanctions à partir du 1^{er} janvier 2007.

3. Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (concordat latin sur la détention pénale des adultes), du 10 avril 2006

3.1 Présentation générale

Le champ d'application du concordat du 10 avril 2006 est élargi, dans un but d'efficacité et pour garantir une application uniforme des principes régissant les règles et les régimes de détention, tout en permettant de tenir compte des capacités et des particularités cantonales.

Il a également été tenu compte du fait que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) prévoit que la collaboration intercantonale et interconcordataire doit être intensifiée et développée dans plusieurs domaines, dont celui de l'exécution des peines et mesures.

Cela étant, le nouveau concordat du 10 avril 2006 se conçoit comme la poursuite de la collaboration intercantonale et interconcordataire existant dans ce domaine depuis bientôt cinquante ans et dont les aspects positifs ne sont plus à démontrer, aucun canton n'ayant d'ailleurs jusqu'à ce jour remis en cause le bien-fondé de ce système. Enfin, il ne s'agit pas d'une collaboration supplémentaire à créer, comme cela a été le cas pour le nouveau concordat du 24 mars 2005 sur la détention pénale des personnes mineures.

3.2 Principales modifications

Les principales modifications sont les suivantes :

- élargissement du champ d'application du concordat : concordatisation de l'exécution de toutes les peines privatives de liberté, de courtes et de longues durées, y compris de la semi-détention, de toutes les mesures thérapeutiques institutionnelles, ainsi que de l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure;
- élargissement des attributions de la CLDJP :
 - adoption de directives et de recommandations à l'intention des cantons partenaires en vue d'harmoniser l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures, ainsi que de toutes les formes dérogatoires des peines privatives de liberté;
 - développement des relations avec la Confédération, les deux autres concordats pénitentiaires et les cantons non partenaires;
 - adoption de recommandations à l'intention des établissements concordataires en matière de sécurité, d'encadrement, d'assistance, de formation et de travail;
- établissements concordataires : le concordat n'énumère plus la liste des établissements; la Conférence établira dans un règlement une liste nominale comportant la typologie des établissements;
- mise en conformité avec le droit fédéral : élaboration d'un plan d'exécution de la peine et de la mesure, et non plus d'un régime progressif.

3.3 Contrôle parlementaire coordonné

L'article 33 du concordat relatif au contrôle parlementaire coordonné a la teneur suivante :

« ¹ Le contrôle parlementaire coordonné est institué conformément à l'article 8 de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger conclue le 9 mars 2001 (ci-après : la Convention).

² La Commission interparlementaire est composée de trois membres par canton, désignés par le Parlement de chaque canton.

³ L'article 8 de la Convention indique le mandat et les modalités de fonctionnement de cette commission interparlementaire. »

La Convention des conventions a introduit une nouveauté institutionnelle en permettant la participation des parlements au processus de négociation des conventions et des traités (cf. pt 2 ci-avant et art. 5 de la Convention). Les députés bénéficient ainsi d'une information plus complète sur la politique extérieure et peuvent, avant la ratification des futurs traités ou conventions, formuler des propositions d'amendement. Chaque parlement institue selon les règles qui lui sont propres, une commission chargée des affaires extérieures qui est consultée sur les conventions, dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif. D'autre part, chaque Parlement délègue sept représentants au sein d'une commission interparlementaire qui prend position sur le résultat des négociations et peut proposer des amendements. Les cantons de la Suisse romande sont tenus par cette nouvelle convention.

Par ailleurs, le contrôle coordonné est institué par l'article 8 de la Convention. Il sera effectué par une commission interparlementaire composée de trois membres par canton, désignés par le parlement dudit canton. Cette commission fixera son organisation et son mode de procéder; il sera vraisemblablement tenu compte des expériences de la commission interparlementaire de contrôle des HES-SO qui a commencé ses travaux en novembre 2003 et qui était la première du genre en Suisse. Elle constitue un nouvel organe parlementaire et une institution intercantonale, et non pas supracantonale, qui préfigure ceux prévus par la nouvelle péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'accord-cadre intercantonal (ACI) adopté par la Conférence des gouvernements cantonaux, qui est soumis aux cantons pour adoption (cf. art. 13 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003, RS 613.2, L 9960), constitue la base de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il appartiendra aux gouvernements cantonaux d'examiner en temps utile les relations entre l'ACI et le concordat. Le Grand Conseil genevois a adopté, le 24 mai 2007, la loi portant adhésion de la République et canton de Genève à l'ACI (PL 9960).

Ce contrôle interparlementaire coordonné, en faisant référence à l'alinéa 2 de l'article 8 de la Convention, porte au moins sur :

- les objectifs stratégiques de l'institution ou du réseau intercantonal et leur réalisation, que ceux-ci soient définis ou non dans un mandat de prestation;
- la planification financière pluriannuelle;
- le budget annuel de l'institution ou du réseau;

- ses comptes annuels;
- l'évaluation des résultats obtenus par l'institution ou par le réseau.

Il s'agit en l'occurrence de compétences pour étudier et analyser les domaines précités, en sollicitant toutes les informations souhaitées et nécessaires et en effectuant notamment des auditions. La Convention n'a pas attribué de compétences autonomes et normatives à ce type de commission. La commission de contrôle interparlementaire a par contre un large pouvoir, en recommandant aux parlements de prendre un certain nombre de décisions, par exemple, en proposant des résolutions ou des votes sur des questions écrites, des postulats, des motions ou les budgets.

Cette commission intercantonale de contrôle adresse son rapport au moins une fois par an aux parlements concernés.

Le système ainsi mis en place dans le concordat est identique à celui adopté pour le concordat du 24 mars 2005 sur la détention pénale des personnes mineures. Une éventuelle coordination entre l'activité des deux commissions de ces concordats devrait être étudiée.

4. Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), du 24 mars 2005 (E 4 58)

Depuis quelques années, les autorités compétentes en matière de délinquance juvénile constatent une augmentation et une aggravation des cas. Les instruments « classiques » de justice pénale des mineurs (modèle qui repose sur l'idée éducative, curative et préventive) ne permettent souvent plus de faire face à ce développement. La détention préventive et l'exécution de peines fermes privatives de liberté sont ainsi appliquées de plus en plus fréquemment. Or, en Suisse, les infrastructures spécifiques suffisamment adaptées sont insuffisantes et les jeunes délinquants sont donc régulièrement placés dans des établissements qui sont en principe réservés aux adultes. Relevons sur ce point que, depuis mai 2006, tel n'est plus le cas à Genève. En effet, sur décision de Monsieur Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du département des institutions, il n'y a plus de mineurs incarcérés dans des établissements genevois réservés aux adultes, soit à la prison de Champ-Dollon et à la maison d'arrêt pour femmes de Riant-Parc.

S'ajoute à ce qui précède que la nouvelle loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, contient de nombreuses nouvelles dispositions relatives à la détention des mineurs.

Dans ce contexte, une collaboration intercantonale, et plus particulièrement une mise en commun au niveau romand des outils de prise en charge adéquate des délinquants mineurs, permet d'offrir une réponse aux problèmes relevés. En effet, il serait difficile et très coûteux pour chaque canton de prévoir toutes les institutions utiles pour faire face à la nouvelle demande, et ce tant en raison du nombre variable des mineurs en détention, qu'en raison des exigences élevées pour la prise en charge concrète de ces mineurs confiés aux établissements appropriés à ouvrir.

Sur la base de ces constats, la CLDJP a chargé l'un de ses organes – la commission concordataire romande – de présenter un projet de concordat intercantonal sur l'exécution de la détention pénale des mineurs, qui a été élaboré avec la collaboration d'un expert en la personne de Monsieur Jean Zermatten, président du Tribunal des mineurs du canton du Valais.

Dans sa séance du 13 mars 2003, la CLDJP a adopté le principe d'un projet de concordat sur l'exécution de la détention pénale des mineurs des cantons romands et partiellement de ceux du Tessin et de Berne, partie francophone.

Les gouvernements cantonaux ont dès lors été invités à se prononcer sur l'avant-projet qui a été accueilli très favorablement par l'ensemble de ceux-ci.

Le projet de concordat a été adopté par la CLDJP le 11 mars 2004. Le conseil exécutif du canton de Berne, n'ayant pas la possibilité, pour différentes raisons, de se prononcer définitivement sur l'adhésion au concordat, a demandé de ne pas faire partie des membres fondateurs de cet accord intercantonal, se réservant la possibilité d'y adhérer ultérieurement.

En application de la Convention des conventions, le projet a été adressé aux commissions chargées de traiter des affaires extérieures de chaque Parlement des cantons contractants le 27 avril 2004. Après que ces commissions parlementaires cantonales eurent examiné le projet, la commission interparlementaire des parlements romands s'est réunie à deux reprises à Fribourg, les 22 novembre 2004 et 10 janvier 2005, pour procéder à l'examen intercantonal de ce projet et pour faire part de ses propositions à la CLDJP; une délégation d'observateurs tessinois a assisté à l'une des séances le 10 janvier 2005. La commission interparlementaire a adopté le projet, à l'unanimité le même jour et l'a transmis avec ses propositions à la CLDJP, dans l'attente de recevoir la version finale adoptée par cette conférence.

Le 24 mars 2005, la CLDJP a pris connaissance des différentes propositions de la commission interparlementaire qui ont toutes été adoptées sans modification. En plus, elle a décidé d'appliquer les règles du langage épïcène, conformément aux normes émises par la Chancellerie fédérale.

La CLDJP a fait parvenir le concordat adopté le 24 mars 2005 aux gouvernements cantonaux afin qu'il soit présenté aux parlements des cantons pour adhésion.

A Genève, le Grand Conseil a adopté la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer au concordat le 22 septembre 2006.

Lors de sa séance du 27 octobre 2006, la CLDJP a fixé l'entrée en vigueur du concordat au 1^{er} janvier 2007.

5. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat relève avec satisfaction qu'il a été intégralement donné suite aux invites de la motion M 1441.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer