

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 17 août 2005

Messagerie

Projet de loi

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer au concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) du 24 mars 2005 (E 4 58.0)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 99 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 ; vu l'article 2, lettre f, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, décrète ce qui suit :

Art. 1 Approbation

Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, au concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), adopté par la conférence latine des chefs des départements de justice et police le 24 mars 2005.

Art. 2 Exécution

Le Conseil d'Etat édicte, par voie réglementaire, toutes les dispositions complémentaires nécessaires.

Art. 3 Compétence

Le département de justice, police et sécurité est chargé des relations avec les cantons concordataires.

Art. 4 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)

E 4 58

du 24 mars 2005

Les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, ainsi que partiellement le canton du Tessin,

vu les articles 6, 15, 25, 27 et 48 de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn) du 20 juin 2003¹ ;

vu les principes retenus pour l'unification de la procédure pénale à venir (Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, LFPPM)² ;

vu également les articles 37 et 40 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989;

vu notamment les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de la Havane) du 14 décembre 1990,

Considérant :

La nécessité de mettre à disposition des personnes mineures privées de liberté des possibilités d'exécution de leur détention, respectivement de leur placement en établissement fermé, dans des conditions susceptibles de leur garantir la protection particulière due à leur âge et à leur vulnérabilité, le respect de leurs droits et la préparation nécessaire à leur insertion dans la société ;

la nécessité de donner aux instances compétentes les établissements appropriés pour l'exécution de la détention pénale et du placement en établissement fermé des personnes mineures et d'harmoniser les conditions d'exécution de ces décisions,

Conviennent :

Du présent concordat sur la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), (ci-après : «le concordat»).

¹ L'entrée en vigueur de cette LF interviendra en même temps que celle du CPS modifié le 13.12.2002.

² Le projet de LF n'a pas encore été présenté aux Chambres fédérales.

Chapitre premier Champ d'application

Art. 1 Principes

¹ Le présent concordat régit l'exécution des privations de liberté désignées aux articles 2 et 3 ci-après, l'exécution des mesures de placement en établissement fermé tel que défini par l'article 15, alinéa 2, lettre b DPMIn et l'exécution des mesures disciplinaires indiquées à l'article 5 ci-après, prononcées à l'égard des personnes mineures :

- a) si elle incombe à un canton signataire et
- b) si elle a lieu dans un établissement concordataire.

² Par personne mineure, on entend toute personne jusqu'à l'âge de 18 ans. Le présent concordat s'applique également à des personnes de plus de 18 ans qui sont sous le coup d'une décision de détention avant jugement ou d'une peine ou d'une mesure prononcée par une juridiction des mineurs ou qui sont devenues majeures en cours d'exécution.

³ Lorsque le concordat n'est pas impérativement applicable, c'est le droit cantonal qui s'applique, le droit concordataire intervenant à titre supplétif.

Art. 2 Décisions de détention avant jugement confiées au concordat

¹ Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de détention avant jugement :

- a) prises à l'égard de personnes mineures de moins de 15 ans, lorsqu'elles dépassent cinq jours;
- b) prises à l'égard de personnes mineures de plus de 15 ans, lorsqu'elles dépassent quatorze jours.

² A la demande des autorités d'instruction, l'exécution de toutes les autres décisions de détention avant jugement peut être régie par le présent concordat.

Art. 3 Décisions de détention après jugement confiées au concordat

¹ Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de privation de liberté prononcées à l'égard des personnes mineures (article 25 DPMIn).

² L'exécution des privations de liberté exécutées par journées séparées n'est pas régie par le présent concordat (article 27, alinéa 1 DPMIn).

³ L'exécution des privations de liberté exécutées en régime de semi-détention n'est pas régie par le présent concordat, sauf demande des autorités d'exécution (article 27, alinéa 1 in fine DPMIn).

Art. 4 Décisions de placement en établissement fermé confiées au concordat

¹ Est régie par le présent concordat, l'exécution des décisions de placement en établissement fermé au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre b DPMIn.

² L'exécution du placement en établissement fermé à but thérapeutique au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre a DPMIn n'est pas régie par le présent concordat.

Art. 5 Décisions de mesures disciplinaires confiées au concordat

A la demande de la direction d'une institution, l'exécution d'une mesure disciplinaire au sens de l'article 16, alinéa 2 DPMIn, pourra être confiée à l'établissement centralisé prévu aux articles 15 et 16 du présent concordat.

Chapitre II Organes du concordat

Art. 6 Organes

Les organes du concordat sont :

- a) la Conférence du Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures de Suisse romande (et partiellement du Tessin) (ci-après : «la Conférence»);
- b) le Secrétariat de la Conférence;
- c) la Commission concordataire;
- d) la Commission consultative socio-éducative.

A) La Conférence du Concordat

Art. 7 I. Attributions

La Conférence est l'organe décisionnel du concordat. Elle est compétente pour :

- prendre toutes les décisions que le concordat lui attribue;
- surveiller l'application et l'interprétation du concordat;
- élaborer les règlements d'application du concordat;
- adopter les directives utiles à l'intention des cantons concordataires en vue d'harmoniser l'exécution des mesures et peines confiées;
- faire pour les cantons concordataires des recommandations ou des propositions, notamment pour la mise à disposition de nouveaux établissements ou pour l'amélioration de conditions d'exécution;
- proposer la modification de l'affectation de tel établissement, si les circonstances le justifient;

- proposer de passer une convention avec un canton non concordataire ou une organisation intercantonale en vue de l'exécution extra-concordataire de la détention pénale de personnes mineures;
- entretenir les relations avec la Confédération ;
- assurer les relations nécessaires avec les tiers concernés, notamment avec les médias;
- veiller à la formation professionnelle et continue du personnel des établissements affectés à la détention pénale des personnes mineures;
- arbitrer les divergences pouvant survenir entre le Comité des visiteurs et les organes de contrôle de ce type des cantons.

Art. 8 II. Composition

¹ La Conférence est composée du Chef du Département concerné de chacun des cantons romands, de deux juges des mineurs désignés par l'Association de Suisse latine des Juges des Mineurs, d'une personne représentant les directions des institutions concordataires, désignée par la Commission concordataire et de la personne qui assume la fonction de secrétaire du Concordat (avec voix consultative).

² Les cantons qui ont adhéré partiellement au concordat ont droit à un représentant, désigné par le Gouvernement cantonal, qui dispose d'une voix consultative.

³ La Conférence peut inviter des membres de la Commission concordataire ou des membres de la Commission consultative à prendre part aux séances.

Art. 9 III. Organisation

¹ La Conférence désigne un des ses membres pour la présider.

² Elle constitue un Secrétariat dont les frais sont supportés en commun par les cantons concordataires. Elle fixe la contribution de chaque canton.

³ Elle se réunit aussi souvent que nécessaire, mais au moins une fois l'an ou chaque fois qu'un canton concordataire en fait la demande.

⁴ Elle fixe son mode de procéder.

B) Secrétariat de la Conférence

Art. 10 Secrétariat

¹ La Conférence désigne une personne en qualité de secrétaire. En principe, cette fonction est exercée par la même personne que celle qui assume le rôle de secrétaire de la Conférence latine des autorités compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures.

² Cette personne prépare les séances de la Conférence, lui soumet les propositions et tient les procès-verbaux.

³ Elle veille à l'application des décisions de la Conférence et exécute les travaux dont elle la charge.

C) Commission concordataire

Art. 11 I. Composition. Organisation

¹ La Commission concordataire est composée :

- a) des trois juges des mineurs désignés par la Conférence sur proposition de l'Association de Suisse latine des juges des mineurs;
- b) d'une personne représentant la direction de chaque établissement mis en place par le concordat;
- c) d'une personne représentant le service cantonal de chaque canton concordataire.

² Une personne représentante de la Conférence suisse des directrices et directeurs des offices des mineurs, désignée par celle-ci parmi ses membres romands, participe aux séances. Elle a une voix consultative.

³ La personne en qualité de secrétaire de la Conférence préside la Commission concordataire.

⁴ La Commission concordataire fixe son mode de procéder. Elle est permanente.

Art. 12 II. Attributions

La Commission concordataire a pour tâches de :

- étudier les questions qui lui sont soumises par la Conférence, l'un des ses membres ou le secrétariat;
- soumettre à la Conférence, par l'intermédiaire de la personne qui la préside, toutes propositions utiles à l'application ou à l'amélioration du concordat;
- désigner parmi ses membres les trois personnes qui constituent l'autorité ad hoc de plainte au sens de l'article 29 al. 3 du concordat, étant entendu que la personne qui préside la Commission concordataire ne peut pas faire partie de cet organe.

D) Commission consultative socio-éducative (ci-après : «Commission consultative»)

Art. 13 I. Composition. Organisation

¹ La Commission consultative est composée d'une personne par canton, choisie en principe hors de l'administration et des autorités et disposant de connaissances particulières en matière de droits de l'enfant, de protection de la jeunesse ou de privation de liberté. Cette personne est désignée par le Gouvernement cantonal.

² La personne qui assume la fonction de secrétaire et celle qui représente la Commission concordataire, cette dernière désignée par celle-ci, assistent aux séances.

³ La personne qui préside la Commission consultative est nommée par celle-ci.

⁴ La Commission consultative fixe son mode de procéder.

Art. 14 II. Attributions

La Commission consultative a pour tâches de :

- étudier les questions qui lui sont soumises par la Conférence ou par la personne qui assume la fonction de secrétaire ou par la Commission concordataire;
- soumettre à la Conférence, par l'intermédiaire de la personne qui assume la fonction de secrétaire de celle-ci, ou à la Commission concordataire, par l'intermédiaire de la personne qui préside celle-ci, toutes les propositions qu'elle juge opportunes.

Chapitre III Etablissements concordataires

Art. 15 Détention avant jugement

Les cantons concordataires disposent pour l'exécution des mesures de détention avant jugement telles que définies à l'article 2 ci-dessus d'un établissement centralisé, sis dans le canton de Vaud, conçu selon un système modulable, où les personnes mineures pourront être séparées selon les sexes, les âges et la durée de leur séjour.

Art. 16 Détention après jugement

Les cantons concordataires disposent pour l'exécution des privations de liberté telles que définies à l'article 3 ci-dessus d'un établissement centralisé, conçu selon un système modulable, où les personnes mineures pourront être séparées selon les sexes, les âges et la durée de leur séjour. Cet établissement

pourra être le même que celui prévu à l'article 15 ci-dessus, mais dans une section distincte de la détention avant jugement.

Art. 17 Placement en établissement fermé

¹ Les cantons concordataires disposent pour l'exécution des mesures de placement en établissement fermé :

- a) d'une institution appropriée pour les filles sise dans le canton de Neuchâtel;
- b) d'une institution appropriée pour les garçons sise dans le canton du Valais.

² Ces institutions seront modulables, de manière à pouvoir répondre en tout temps aux besoins et à pouvoir, si nécessaire, séparer les personnes mineures selon la nature des infractions commises et la prise en charge à mettre en place.

Art. 18 Exécution de mesures disciplinaires

Les cantons concordataires disposent pour l'exécution des mesures disciplinaires telles que définies à l'article 3 ci-dessus d'un établissement centralisé, conçu selon un système modulable, où les personnes mineures pourront être séparées selon les sexes, les âges et la durée de leur séjour. Cet établissement pourra être le même que celui prévu à l'article 15 ci-dessus.

Chapitre IV Régime de la détention pénale des personnes mineures, respectivement du placement en établissement fermé

Art. 19 Principes

¹ La personne mineure détenue ou placée en établissement fermé a droit au respect de ses droits et à la protection particulière due à son âge et à sa vulnérabilité.

² Elle ne peut être discriminée en raison de sa race, de sa couleur, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa nationalité, de sa religion, de ses convictions religieuses ou de ses pratiques culturelles.

³ Elle a droit au respect de son intégrité physique et psychique et à la sécurité. La mesure vise à favoriser son insertion sociale.

⁴ L'exercice des droits de la personne mineure n'est restreint que dans la mesure requise par la privation de liberté, par les exigences de la vie collective et par le fonctionnement normal de l'établissement.

⁵ Dès le début de la détention ou du placement, la personne mineure et celle qui est son représentant légal sont informées sur les principes ci-dessus.

Art. 20 Séparation des personnes mineures des adultes

Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé sont totalement séparées des personnes détenues adultes. Sous réserve de l'article 1 alinéa 2 paragraphe 2 ci-dessus, les établissements concordataires prévus aux articles 15 à 18 ne peuvent pas recevoir de personnes détenues adultes.

Art. 21 Hébergement

¹ Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé sont logées dans des locaux conformes aux objectifs de réadaptation et pouvant respecter les besoins d'intimité des personnes mineures détenues, en même temps que la nécessité d'être associées en certaines périodes à leurs pairs.

² Des installations sanitaires, scolaires, sportives et culturelles sont mises à leur disposition.

³ Les personnes mineures doivent pouvoir conserver leurs effets personnels et les entreposer dans des conditions satisfaisantes.

Art. 22 Contrôle et inspections

¹ Les effets personnels et le logement des personnes mineures peuvent être inspectés pour des raisons d'ordre et de sécurité de l'établissement.

² La personne mineure soupçonnée de dissimuler des objets interdits sur lui ou à l'intérieur de son corps peut être soumise à une fouille corporelle. Celle-ci doit être exécutée par une personne du même sexe. Si elle implique un déshabillage, elle se fera en l'absence d'autres personnes mineures. L'examen de l'intérieur du corps doit être effectué par un médecin ou un autre membre du personnel médical.

Art. 23 Communication

¹ Sauf pour les cas de détention avant jugement où les conditions de communication sont réglées par les autorités d'instruction compétentes, les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé sont autorisées à communiquer régulièrement avec leur famille et leurs proches ou avec les services de protection des mineurs et les organisations de prise en charge des personnes mineures détenues.

² Elles sont notamment autorisées à recevoir des visites, à échanger de la correspondance et à établir des contacts téléphoniques avec leur famille et leurs proches, dans les limites du règlement de l'établissement.

³ Dès que cela est rendu possible par le règlement de l'établissement et avec l'autorisation de l'autorité compétente, elles peuvent sortir de l'institution pour se rendre auprès de leur famille et de leurs proches ou auprès d'un service de protection des personnes mineures ou d'une organisation de prise en charge des personnes mineures détenues.

Art. 24 Activité

¹ Sauf pour les cas de détention avant jugement où les conditions d'occupation sont réglées par les autorités d'instruction compétentes, les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé doivent pouvoir exercer une activité dès que possible; elles doivent notamment pouvoir étudier et avoir accès à des programmes qui renforcent leurs connaissances.

² Dans la mesure où elles travaillent, elles doivent être rémunérées. Une partie de cet argent doit pouvoir être utilisée à des fins personnelles; une autre partie sera affectée à une contribution au séjour et à l'indemnisation des personnes lésées et des victimes.

³ Dans les limites compatibles avec les capacités individuelles, les nécessités de la privation de liberté et les possibilités concrètes internes ou externes de l'établissement, elles doivent être en mesure de choisir le type de travail qu'elles désirent accomplir.

Art. 25 Activité à l'extérieur

¹ Sauf pour les cas de détention avant jugement où les conditions d'activité à l'extérieur n'entrent, en principe, pas en ligne de compte, les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé doivent pouvoir exercer leur activité de formation ou de travail à l'extérieur de l'établissement, avec l'autorisation de l'autorité compétente, dès que cela sera indiqué sur le plan éducatif et sur celui de la formation.

² La formation ou l'activité susceptible d'être poursuivie après la libération est favorisée.

Art. 26 Soins médicaux

¹ Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont droit, dès leur admission, de consulter le médecin de l'établissement afin de déceler tout état physique ou mental nécessitant une intervention appropriée.

² Elles ont droit de recevoir des soins médicaux curatifs et préventifs, de même que les médicaments nécessaires à soigner leurs affections.

³ Les établissements concordataires offriront des programmes de prévention en matière de violence, de produits psychotropes ou engendrant la dépendance et de maladies transmissibles.

Art. 27 Loisirs

¹ Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont droit à un nombre approprié d'heures d'exercice libre par jour.

² Sauf pour les cas de détention avant jugement où les conditions de loisirs n'entrent, en principe, pas en ligne de compte et pour les personnes mineures objets de mesures disciplinaires, elles doivent aussi disposer chaque jour d'un certain nombre d'heures de loisirs destinées, si elles le souhaitent, à la formation culturelle, sportive, artistique ou artisanale. L'espace et les installations nécessaires doivent être prévus pour ces activités.

Art. 28 Religion

¹ Dans la mesure compatible avec le fonctionnement de l'établissement, les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont droit à satisfaire aux exigences de leur vie religieuse ou spirituelle, notamment de recevoir des visites d'une personne accréditée représentante de leur religion et de participer aux cérémonies religieuses organisées dans l'établissement.

² Si un nombre approprié de personnes mineures détenues appartiennent à une même religion, il sera organisé des services religieux et une personne accréditée représentante de cette religion sera autorisée à rendre visite aux personnes mineures intéressées.

³ Elles ont le droit de refuser de prendre part à des services religieux ou de recevoir une éducation ou des conseils dans ce domaine.

⁴ Tout prosélytisme est interdit.

Art. 29 Procédures disciplinaires

¹ Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont le droit de connaître les conduites constituant des infractions au règlement, la nature et la durée des mesures applicables, l'autorité habilitée à les prononcer et la possibilité de recourir.

² Les traitements inhumains et dégradants sont interdits, notamment les châtiments corporels, la privation de nourriture et l'interdiction de contacts avec la famille. Les personnes mineures détenues ne feront pas l'objet de mesure disciplinaire collective.

³ Les recours contre les mesures disciplinaires doivent être adressés à une délégation de trois membres de la Commission concordataire, qui les traitera avec diligence. En principe, la présidence de cette délégation sera assurée par un juge des mineurs.

Art. 30 Entretien et plainte

¹ Les personnes mineures détenues ou placées en établissement fermé ont droit d'obtenir dans un délai raisonnable un entretien de la direction de l'établissement où elles sont placées.

² Elles ont également le droit de formuler une dénonciation à l'égard de leurs conditions de détention auprès de la direction de l'établissement qui la transmettra, avec son préavis, à l'autorité cantonale compétente.

Art. 31 Personnel

¹ Le personnel des établissements concordataires doit comprendre des personnes ayant les fonctions d'agents de détention, d'éducateurs, de maîtres socio-professionnels, d'enseignants, de psychologues et le personnel administratif nécessaire. Les spécialistes, tels que prestataires de soins et aumôniers, interviennent de manière régulière ou sur demande.

² Le choix du personnel doit se faire sur la base des capacités professionnelles et de l'aptitude particulière à s'occuper de personnes mineures privées de liberté, et doit veiller à la mixité de genre du personnel.

³ Le personnel doit recevoir une formation basée sur la connaissance de la psychologie de l'enfant, les spécificités du travail en milieu fermé, la protection et les droits de l'enfant, notamment ceux de la personne mineure détenue. Le personnel devra maintenir et perfectionner ses connaissances en suivant des cours de formation continue.

⁴ La personne qui assume la direction doit être choisie en fonction de ses connaissances en matière de privation de liberté des personnes mineures, de sa capacité à mener une équipe interdisciplinaire et de son aptitude à promouvoir une prise en charge socio-éducative de qualité.

Art. 32 Renvoi au règlement

¹ Pour le surplus, un règlement concordataire sera établi pour fixer le régime et les modalités de la détention pénale et du placement en établissement fermé des personnes mineures détenues.

² Il fixera également la procédure pour prononcer des mesures disciplinaires, ainsi que le mode de recours.

Chapitre V Relations avec les autorités d'exécution compétentes

Art. 33 Compétences

¹ Les autorités d'exécution compétentes des cantons conservent toutes les compétences que leur confère le DPMIn en matière d'exécution pour les personnes mineures détenues relevant de leur autorité et confiées aux établissements concordataires, notamment pour statuer sur :

- la fin de la détention avant jugement;
- la libération conditionnelle ou définitive;
- le transfert d'institution;
- le passage d'un régime de détention, respectivement de placement, à l'autre;
- la fin ou la suspension de la mesure;
- l'octroi du premier congé et de congés exceptionnels;
- les possibilités de travail ou de formation à l'extérieur;
- les conditions particulières pouvant déroger au régime général de détention;
- toutes autres décisions modifiant le statut des personnes mineures détenues.

² Elles sont également compétentes en matière de suivi de la personne mineure détenue par une personne de confiance, extérieure à l'établissement.

Art. 34 Rapports et préavis

¹ Les autorités compétentes des cantons seront informées immédiatement, par rapport écrit de la direction de l'établissement, de tout événement pouvant entraîner une modification du statut de la personne mineure détenue. Les directions des établissements établiront des rapports périodiques sur l'évolution des personnes mineures détenues confiées.

² Les autorités compétentes des cantons soumettront au préavis de la direction de l'établissement toute demande émanant de la personne mineure détenue ou de sa famille, de ses proches ou de la personne de confiance, visant à modifier son statut dans l'établissement, à obtenir un avantage ou visant à son transfert ou sa libération.

³ En principe, la direction de l'établissement fera accompagner la personne mineure détenue aux audiences de l'autorité d'exécution par une personne qualifiée, susceptible de fournir les renseignements utiles pour statuer.

Art. 35 Placements

¹ Les autorités compétentes des cantons placent dans les établissements concordataires les personnes mineures qui répondent aux critères énoncés aux articles 2 à 5 du concordat, relevant de leur autorité. Les établissements concordataires sont tenus de recevoir ces personnes mineures.

² Les autorités compétentes effectuent toutes les formalités administratives relatives à l'admission des personnes mineures, notamment remettent à la direction de l'établissement copie des décisions d'exécution pertinentes. Elles sont aussi responsables de déposer la garantie exigée par l'article 15 de la Convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou de la CIIS.

³ Exceptionnellement et pour les cas de détention avant jugement, les autorités compétentes se réservent la possibilité de placer les personnes mineures répondant pourtant aux critères des articles 2 à 5 du concordat dans un établissement non concordataire, pour autant qu'elles disposent déjà d'une structure appropriée ou pour des raisons de sécurité ou de santé.

Art. 36 Accès aux lieux de détention

¹ Les autorités compétentes reconnues par les cantons ont libre accès à tous les établissements concordataires et à toutes les personnes mineures détenues relevant de leur autorité.

² Les autorités d'exécution et les cantons concordataires désignent les agents publics qui sont autorisés à visiter les établissements, sans préjudice pour le Comité des visiteurs.

³ La direction des établissements est habilitée à autoriser d'autres personnes justifiant d'un intérêt légitime à visiter les lieux de détention pénale, ou du placement en établissement fermé, des personnes mineures détenues.

Art. 37 Etablissement et facturation du prix de revient journalier

¹ La fixation du prix de revient journalier de chaque établissement concordataire est régie par les principes de la Convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou de la CIIS.

² Les mêmes principes sont appliqués pour la facturation du prix de pension à l'autorité d'exécution qui est responsable du paiement envers l'établissement.

³ La répartition des frais entre la personne mineure détenue, sa famille et les entités publiques responsables relève du droit cantonal.

Art. 38 Contribution extraordinaire des cantons concordataires

¹ Si, au moment du décompte final annuel, il s'avère que le taux d'occupation de l'établissement concordataire a été inférieur à 50%, la Conférence fixe une contribution financière extraordinaire à verser par les cantons concordataires à l'établissement. Ce montant est réparti entre les cantons en tenant compte du critère de la population.

² Pour les cantons qui ont adhéré partiellement au concordat, ils paieront le montant arrêté par la Conférence dans la mesure où ils utilisent l'établissement concerné.

Art. 39 Frais médicaux

¹ Les frais médicaux (maladie et accident) nécessaires sont pris en charge par la personne mineure détenue, ses représentants légaux ou par un tiers (assurances). A défaut, ils sont supportés par l'autorité d'exécution.

² Les suites d'un accident survenu pendant le séjour de la personne mineure détenue dans un établissement concordataire sont assumées par l'établissement.

Chapitre VI Surveillance des conditions de détention**Art. 40 Comité des visiteurs**

¹ La surveillance des conditions d'exécution de la détention pénale ou, respectivement du placement en établissement fermé des personnes mineures détenues, est assurée par un Comité de visiteurs (ci-après : "le Comité").

² Le Comité est composé de trois à six personnes provenant chacune d'un canton différent et choisies en fonction de leurs connaissances particulières dans le domaine de la privation de liberté des personnes mineures ou celui de la gestion d'établissements, de leur indépendance et de leur neutralité politique. Elles sont désignées par la Conférence pour une durée de quatre ans; leur mandat est renouvelable.

³ Le Comité fixe son mode de procéder et son organisation. Il peut s'adjoindre des personnes ayant des fonctions d'experts temporaires ou des traducteurs, dont le mandat est porté à la connaissance de la Conférence. Les dépenses du Comité sont portées au budget du Secrétariat de la Conférence.

Art. 41 Modalités de la surveillance

¹ Le Comité exerce sa surveillance par :

- des visites des établissements;
- des visites des personnes mineures détenues ou placées, avec lesquelles il peut s'entretenir sans témoin;
- des entretiens avec la direction et le personnel des établissements;
- la communication de tout document utile relatif aux modalités de la privation de liberté;
- l'audition de toute personne qu'il estime utile d'entendre.

² Le Comité adresse un rapport annuel écrit à la Conférence sur son activité. Il peut faire des recommandations ou des propositions. Il peut aussi être amené à rapporter sur une demande particulière de la Conférence ou d'un canton concordataire. Ces rapports sont confidentiels, la confidentialité pouvant être levée d'un commun accord entre la Conférence et le Comité, notamment pour des raisons scientifiques. La protection de la personnalité doit être garantie en tout temps.

³ Le Comité et chacun de ses membres ont libre accès à tous les locaux et toutes les personnes mineures détenues.

Chapitre VII Dispositions finales

Art. 42 Compétence cantonale réservée

Conformément à ses dispositions constitutionnelles, chaque canton concordataire est compétent pour :

- a) adopter les règlements d'exécution du concordat;
- b) décider de la modification de l'affectation d'un établissement sis sur son territoire;
- c) passer convention avec un canton non concordataire ou un organisme intercantonal en vue de l'exécution extra-concordataire de la détention pénale des personnes mineures.

Art. 43 Contentieux concordataire

Tout litige entre les cantons concordataires ou organes subordonnés au concordat est tranché par la Conférence en instance unique.

Art. 44 Contrôle parlementaire

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

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

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

Art. 45 Entrée en vigueur

¹ Le concordat entrera en vigueur le....., s'il a été approuvé de manière valable par les autorités compétentes de tous les cantons parties.

² Les autres dispositions du concordat entreront en vigueur à la date qui sera fixée par la Conférence.

³ La Conférence veillera à ce que les études et les travaux relatifs aux établissements concordataires soient menés avec célérité.

Art. 46 Adhésion partielle ou ultérieure

L'adhésion partielle ou ultérieure d'autres cantons au concordat est ouverte à tout canton suisse qui le souhaite, pour autant que le demandeur s'engage sur le concordat. La demande d'adhésion est adressée à la Conférence qui fixe les modalités de cette adhésion.

Art. 47 Droit transitoire

¹ L'exécution des décisions de détention avant jugement, de privation de liberté et des mesures de placement en établissement fermé en cours au moment de l'entrée en vigueur du présent concordat restent de la compétence des autorités d'exécution qui décideront du transfert ou non dans les établissements concordataires disponibles.

² Pour le surplus, la Conférence prend les dispositions nécessaires pour la période transitoire.

Art. 48 Conventions contraires

Les cantons s'abstiennent de conclure des conventions contraires au présent concordat.

Art. 49 Dénonciation

¹ Chacun des cantons concordataires peut dénoncer le concordat pour la fin d'une année civile, en observant un délai de résiliation de cinq ans.

² La déclaration de résiliation doit être adressée par le Gouvernement cantonal au membre qui préside la Conférence.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation un projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, au concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), du 24 mars 2005.

I. Historique

Dans sa séance du 13 mars 2003, la conférence latine des chefs des départements de justice et police (ci-après, 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 tous les Conseils d'Etat. Sur la base des déterminations recueillies, le texte a été adopté le 27 octobre 2003 et une seconde consultation a été ouverte le 28 novembre 2003. A la suite de l'accord de tous les gouvernements cantonaux, 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 du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger, entrée en vigueur le 23 avril 2002 (ci-après : la convention), 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 ont examiné le projet, la commission interparlementaire des parlements romands s'est réunie à deux reprises à Fribourg le 22 novembre 2004 et le 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. Elle attend de recevoir la version finale adoptée par cette conférence. Par la suite, elle établira, selon

les nécessités, un rapport à l'attention des parlements de chaque canton en ayant désigné une personne de contact dans chaque délégation cantonale.

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 (Guide de formulation non sexiste des textes administratifs et législatifs de la Confédération – Chancellerie fédérale – décembre 2000).

Le dossier a été transmis à la commission interparlementaire à la fin du mois d'avril 2005.

II. Commentaire article par article

1. Titre

Le titre parle du terme générique de la détention pénale des personnes mineures, à savoir la détention avant jugement et la détention après jugement. Est cependant englobée aussi ici l'exécution de la mesure de placement en établissement fermé au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre b, de la loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (ci-après : DPMin) qui entrera prochainement en vigueur, en même temps que le code pénal suisse modifié par la loi fédérale du 13 décembre 2002 et le code pénal militaire. Il est également tenu compte de la possibilité d'exécuter les mesures disciplinaires prévues à l'article 16, alinéa 2, DPMin. On a renoncé à porter ces indications complémentaires dans le titre pour ne pas l'alourdir et créer d'éventuelles confusions. Le champ d'application du concordat délimitera très précisément les domaines d'intervention.

2. La date

La date du 24 mars 2005 est celle du jour où les chefs des départements concernés des cantons romands et du Tessin, réunis en séance de la CLDJP à Fribourg, ont adopté la version finale du concordat, après les procédures de consultation des gouvernements cantonaux ouvertes en avril et en novembre 2003 et de la commission interparlementaire des parlements romands, à l'occasion des séances du 22 novembre 2004 et du 10 janvier 2005.

3. Les parties

Les parties sont tous les cantons romands, membres de la CLDJP. Lors des deux consultations des gouvernements cantonaux, ces derniers ont unanimement confirmé leur adhésion à ce concordat.

Le canton du Tessin s'est prononcé pour une adhésion partielle au concordat; il a exprimé son intérêt pour confier au concordat les personnes mineures privées de liberté après jugement et pour l'exécution du placement en établissement fermé. Par contre, l'utilité pour les personnes mineures tessinoises d'être détenues avant jugement en Suisse romande (sauf très longue détention avant jugement) n'est bien sûr pas évidente. Le canton de Berne a un intérêt à adhérer pour tous les genres d'intervention décidés envers les personnes mineures de la partie francophone du canton, mais le gouvernement a décidé d'attendre avant de s'engager sur le concordat.

4. Les sources

Les sources légales citées sont d'une part les dispositions topiques du droit pénal matériel des mineurs (DPMIn) qui devrait entrer en vigueur en même temps que le code pénal suisse modifié le 13 décembre 2002, les numéros des articles tels qu'ils découlent de ce nouveau texte législatif et le code pénal militaire; d'autre part, les principes retenus dans le cadre de l'unification de la procédure pénale et contenus dans l'avant-projet de loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LFPPM) qui n'a pas encore été présenté aux Chambres fédérales. Cet avant-projet subira certainement encore des modifications avant son adoption et son entrée en vigueur; pour l'heure, on s'est contenté de se référer aux principes généraux, qui touchent la détention des personnes mineures.

Les sources internationales pertinentes sont la Convention des Nations Unies (CDE) relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (art. 37 et 40) et les Règles des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté du 14 décembre 1990 (Règles de la Havane - RPL). La CDE est un instrument contraignant pour les Etats parties, alors que les Règles de la Havane n'ont valeur que de recommandations; néanmoins, leur objet spécifique touchant les conditions d'exécution de la privation de liberté (aussi bien sous forme de détention que de placement), il est indispensable de les citer. Il n'est pas apparu nécessaire de relever l'existence de l'ensemble des normes prévues par les Nations Unies pour le respect humain, ni les standards du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), car ceux-ci ont été conçus pour les personnes détenues adultes avant tout. Il semble plus pertinent de nommer les instruments développés spécialement

pour les personnes mineures, qui d'ailleurs se réfèrent à l'ensemble des normes internationales.

5. Le préambule

Les parties signataires du concordat tiennent à indiquer les raisons de leur accord et les buts visés par celui-ci. Il est donc fait ici appel à un préambule en deux points qui souligne :

- au paragraphe premier, la nécessité d'accorder une attention particulière aux jeunes personnes détenues, car leur vulnérabilité est connue et les effets néfastes de la privation de liberté sur leur psychisme maintes fois exposés. Le respect des droits des personnes mineures (y compris des personnes mineures détenues) est une exigence constante des textes internationaux. La nécessaire insertion des personnes mineures dans la société doit rester un souci constant : la mise à l'écart d'une jeune personne pendant une période donnée n'est pas un but en soi, mais doit être l'occasion de préparer l'insertion (on ne parle pas ici de réinsertion, car ces jeunes n'ont pas vécu l'insertion pour la plupart). On fait ici allusion à la poursuite de la formation (apprentissage, études) et/ou à l'occupation durant le temps de la privation de liberté.
- au paragraphe second, on met en exergue la nécessité de donner aux instances compétentes les outils nécessaires pour répondre aux exigences légales nouvelles, à savoir de mettre à disposition de la justice des mineurs les établissements prévus à cet effet qui doivent être dotés de personnel formé. Il est fait ici allusion directe aux nécessités liées à l'exécution du placement fermé. Enfin, il est fait mention de l'opportunité d'harmoniser, en Suisse romande, les conditions d'exécution des décisions prises à l'égard des personnes mineures justiciables des cantons parties.

6. Les articles

Article premier Principes

L'article premier définit les grands principes qui délimitent le champ d'action du concordat; cela n'est pas simple, car on ne peut pas purement et simplement confier aux établissements concordataires toute la détention pénale des personnes mineures, puisque certains domaines doivent rester de la compétence des cantons.

Il s'agit d'abord de la détention pénale, à l'exclusion de toute autre forme de détention; on pense ici surtout à la détention administrative des jeunes

personnes étrangères qui n'est pas soumise au présent concordat, mais qui tombe sous le coup des dispositions d'application de droit cantonal de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994 et du concordat du 4 juillet 1996 sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers (ci-après : le concordat LMC), pour les cantons qui y ont adhéré pour le moment (Genève, Neuchâtel et Vaud).

On définit ensuite les quatre domaines dans lesquels le concordat sera applicable, à savoir :

- la détention avant jugement (préventive),
- la détention après jugement,
- le placement en établissement fermé (mesure protectrice au sens des articles 11 à 19 DPMIn),
- les mesures disciplinaires.

Les compétences relatives à chacun des genres sont définies dans chacun des articles 2, 3, 4 et 5 du concordat.

Dire qui sont les personnes mineures et autres personnes concernées est aussi une sorte de truisme; pourtant, il n'est pas inutile de rappeler que les mesures et les peines du droit pénal des mineurs peuvent s'appliquer après 18 ans, soit que le jugement soit rendu après la majorité, soit que cette jeune personne concernée atteigne sa majorité en cours d'exécution. De même la détention avant jugement peut être prononcée à l'égard d'une personne de plus de 18 ans, qui aurait commis des infractions alors qu'elle était mineure, mais envers qui l'instruction est ouverte après sa dix-huitième année. Pour le détail de la matière, c'est l'actuel article premier de l'ordonnance 1 relative au code pénal suisse (OCP 1) qui traite les questions de passage d'une classe à l'autre.

Actuellement le droit cantonal ne prévoit pas beaucoup de règles spécifiques sur la privation de liberté des personnes mineures. Il sera nécessaire, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral matériel – et en attendant les règles de procédure unifiée – que les cantons légifèrent pour les domaines où ils ne transfèrent pas leurs attributions au concordat. Prévoir que le droit concordataire peut agir à titre supplétif n'est pas inutile, pour combler les lacunes du droit cantonal.

Art. 2 Décisions de détention avant jugement confiées au Concordat

Le DPMin (art. 6) et les projets de code de procédure pénale des personnes mineures et des adultes ont introduit la notion de « détention avant jugement » qui recouvre la détention de sûreté (droit des personnes mineures), celle de sécurité (droit des personnes adultes) ainsi que la détention avant jugement au sens strict (préventive).

Dans cet article, on reprend ce qui a été dit dans le rapport explicatif de janvier 2003 au point 6.3.1 (ci-après RE) et l'on fait la distinction à l'alinéa 1 entre les décisions de détention avant jugement pour les personnes mineures de moins de 15 ans qui devraient s'exécuter dans les cantons pour la durée de 1 à 5 jours, puis dans l'établissement concordataire centralisé (cf. 6.3.1.1 RE) et les décisions de détention avant jugement pour les personnes mineures âgées de 15 ans et plus et qui durent plus de 14 jours; les mesures qui durent moins de 14 jours devraient alors s'exécuter dans les cantons (cf. 6.3.1.2 RE).

Après l'adoption du DPMin par le parlement et l'abandon par le législateur de l'exigence stricte formulée dans le projet (cf. article 6 alinéa 2 du projet) de faire exécuter les décisions de détention avant jugement en établissement spécialisé pour toutes les personnes mineures de moins de 15 ans et pour celles de plus de 15 ans, dès que la mesure de contrainte dure plus de 14 jours, on aurait pu renoncer à maintenir cette exigence dans le concordat et se contenter de renvoyer l'exécution de la détention avant jugement aux seuls cantons. En lisant attentivement les exigences du droit fédéral nouveau (article 6 alinéa 2 DPMin), il est clair que l'exécution de la détention avant jugement doit répondre aux exigences suivantes :

- offrir un établissement spécialisé (ou une division particulière d'une maison d'arrêts),
- assurer la séparation des personnes détenues adultes,
- mettre à disposition une prise en charge appropriée.

A ce niveau d'exigences, il a paru plus sage de ne pas renoncer à inclure dans le concordat la détention avant jugement pour les personnes mineures de moins de 15 ans après 5 jours et pour les personnes mineures de plus de 15 ans après 14 jours. L'occasion de la naissance du concordat doit aussi coïncider avec la possibilité offerte aux cantons latins de régler, à satisfaction, la question de la détention avant jugement, dès qu'elle dépasse une certaine durée. Cela devrait aussi être la fin de la promiscuité adultes/mineurs.

L'alinéa 2 réserve la possibilité pour les instances d'instruction de demander le placement immédiat de la personne mineure, objet de la décision de détention avant jugement, dans l'établissement concordataire, lorsque l'on s'aperçoit d'emblée que la mesure sera longue ou que, pour des raisons de commodité, de prise en charge spécialisée ou de voisinage, on pense opportun d'avoir recours à la structure romande ad hoc.

A noter que l'on a renoncé à inclure dans le concordat la garde à vue, qui doit rester dans les mains de l'autorité cantonale et l'observation qui est une mesure d'investigation ad personam particulière, faisant appel à des établissements spécifiques, qui ne sont pas forcément liés à une privation de liberté, même si dans les deux institutions citées plus haut (Valmont et la Clairière), les personnes mineures sont effectivement privées de liberté. On connaît d'autres cas où l'observation se fait par le biais d'un placement "normal" : ainsi le Foyer de Boujean à Bienne ou les anciens Trajet et Etape (VS); la nouvelle institution de Time Out, ouverte à Fribourg en avril 2003, est également susceptible de mener des démarches d'observation. Inclure l'observation dans le concordat reviendrait alors à en faire, non une mesure d'instruction, mais un instrument coercitif, ce qui n'est pas souhaitable.

Art. 3 Décisions de détention après jugement confiées au Concordat

L'article 3 reprend aussi ce qui a été décrit plus haut au point 6.3.2 RE. Cette disposition confie (alinéa 1) la détention après jugement au concordat, sauf la privation de liberté de courte durée qui s'exerce par journées fractionnées et dont on voit mal la nécessité d'une intervention harmonisée et centralisée (al. 2).

Par rapport à la privation de liberté de durée moyenne (jusqu'à une année), il apparaît qu'elle peut très bien aussi s'exécuter dans les cantons, lorsqu'elle s'effectue dans le régime de la semi-détention (al. 3). Ici pourtant, on n'exclut pas la possibilité de mettre à disposition l'établissement concordataire lorsque cela peut paraître opportun pour des motifs de proximité et/ou de spécialisation de la prise en charge (cf. pt 6.3.2.1 RE).

On part du principe que, dans les cas d'exécution anticipée, ce sont les mêmes dispositions qui s'appliquent.

Art. 4 Décisions de placement en établissement fermé confiées au concordat

Le placement en milieu fermé dont l'exécution est confiée au concordat est uniquement celui visé par l'article 15 alinéa 2 lettre b, c'est-à-dire celui imposé à une personne mineure qui met l'ordre public ou autrui en danger (violence, délinquance récurrente...).

L'alinéa 2 exclut les placements à visée thérapeutique dont l'exécution est de la compétence des autorités sanitaires.

Le nouveau droit pénal des personnes mineures ne fixe pas la durée des mesures; il permet le placement, à titre temporaire, d'une personne mineure dans un établissement fermé pour autant que les conditions d'admission soient réalisées. Il n'y a pas de raison ici de limiter la compétence du concordat à raison d'une durée qui serait limitée.

De même le DPMIn permet les mesures protectionnelles prononcées à titre provisionnel, notamment celles de l'article 15 (cf. art. 5 al. 1 DPMIn). Dès lors, on peut imaginer un placement en établissement fermé décidé à ce titre. Là non plus, on ne voit pas de motif pour exclure ce type de placement de la compétence concordataire pour son exécution (cf. pt 6.3.3. RE).

Art. 5 Décisions de mesures disciplinaires confiées au Concordat

Le terme de « sanction disciplinaire » a été remplacé par celui de « mesures disciplinaires » pour être en conformité avec l'article 16 alinéa 2 DPMIn.

On a pu voir qu'il y avait un intérêt, certes limité, mais certain à pouvoir faciliter l'exécution de mesures disciplinaires dans le cadre du concordat. Cela restera sûrement l'exception, mais il serait dommage de ne pas prévoir cette possibilité dès le début du concordat (cf. ci-dessus, pt 6.3.4 RE).

Outre le fait d'assurer l'exécution de ce type de mesures disciplinaires dans des conditions favorables pour les personnes mineures concernées, cela devrait aussi soulager les institutions de n'avoir pas toutes à prévoir des chambres d'isolement ou des "cellules de réflexion", endroits souvent fort critiquables et peu en relation avec les concepts éducatifs desdites institutions. Cela évitera aussi des critiques lors des visites futures du CPT.

Chapitre II : Organes du concordat

La détermination des organes du concordat est classique et s'inspire des deux concordats existants en matière pénitentiaire en Suisse romande, soit le concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin (ci-après, le concordat des adultes) et le concordat LMC.

Art. 6 Organes

S'agissant des organes, ils sont au nombre de quatre :

- a) la conférence du concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures de Suisse romande (et partiellement du Tessin) (ci-après : "la conférence");
- b) le secrétariat de la conférence;
- c) la commission concordataire;
- d) la commission consultative socio-éducative.

On aurait pu se contenter des trois organes (lettres a à c); mais dans un domaine aussi sensible que la détention pénale, respectivement le placement fermé des personnes mineures, il est apparu sage de prévoir une commission consultative pour les questions de nature socio-éducative, qui puisse regrouper de nombreux spécialistes de la privation de liberté et de la protection de l'enfance d'une manière générale. Cela paraît le meilleur moyen d'associer les spécialistes et les militants des droits de l'enfant à cette problématique douloureuse.

A) La conférence du concordat (ci-après : la conférence)

Le modèle choisi de la conférence des juges des mineurs, qui prévoyait de constituer l'organe décisionnel du concordat à un groupe de magistrats représentant le pouvoir judiciaire, a été abandonné après les procédures de consultation au profit d'un organe plus classique comprenant les chefs des départements concernés dans les cantons parties, ainsi que deux juges. On estime en effet que le pouvoir politique doit présider ce concordat.

Par contre, puisque l'autorité d'exécution des mesures et peines en droit pénal des mineurs appartient aux magistrats de la jeunesse (cf. ci-dessus point 3.3.2 RE), il est juste que leur organisation faîtière, l'Association latine des juges des mineurs, désigne deux personnes représentant cette association.

Art. 7 I. Attributions

La conférence a des attributions classiques de l'organe décisionnel : c'est-à-dire de prendre toutes les décisions importantes, notamment de préparer, règlements, directives et recommandations, de représenter le concordat dans les transactions futures ou dans les relations bi- ou multilatérales, également médiatiques, de veiller à une bonne formation du personnel et d'arbitrer des divergences. La formation est un point qui revient de manière constante dans tous les textes internationaux, s'agissant aussi bien de la formation de base que de la formation continue.

On imagine aussi, pour le futur, que si elle le juge utile en fonction de l'évolution de la situation, la conférence puisse proposer un changement d'affectation de tel établissement, ou proposer l'ouverture de tel autre établissement qui s'avérerait nécessaire, en raison de changements significatifs soit dans la législation, soit dans les manifestations de la problématique juvénile.

Art. 8 II. Composition

Au vu de ce qui a été dit plus haut, la composition de la conférence est simple :

- le chef du département concerné de chacun des cantons romands,
- deux juges des mineurs désignés par leur association latine,
- une personne représentant la direction des institutions concordataires,
- la personne qui assume la fonction de secrétaire du concordat (avec voix consultative).

Pour les cantons qui n'adhèrent que partiellement au concordat, ils pourront déléguer une personne les représentant, avec voix consultative.

Art. 9 III. Organisation

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Il est le pendant de l'article 6 du concordat des adultes.

B) Secrétariat de la conférence

Dans l'esprit du présent concordat, le secrétariat de la conférence devrait être le même que celui de la conférence du concordat des adultes. Ceci dans un but d'économie des moyens (profiter d'une structure existante), de spécialisation des personnes en charge de la problématique de la privation de

liberté et des synergies évidentes. De même, la personne qui assume la charge de secrétaire de la conférence devrait être la même que celle qui assume cette fonction dans le concordat des adultes.

Art. 10 Secrétariat

Les attributions de cette personne qui a la qualité de secrétaire de la conférence et l'organisation du secrétariat n'appellent pas de remarque particulière.

C) Commission concordataire

Art. 11 I. Composition. Organisation

La composition de la commission paraît importante, car celle-ci a un rôle déterminant à jouer, à notre sens, étant l'élément "terrain" des organes. On compte dans cette commission concordataire sur la présence de juges des mineurs (trois qui seront proposés par leur association) des personnes assurant la direction des établissements mis en place par le concordat et d'une personne représentant le service cantonal compétent de chaque canton concordataire.

Le placement d'enfants étant soumis à autorisation en application de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants (OPE), il paraît sage de s'adjoindre à la commission concordataire une personne issue des milieux de protection de la jeunesse. Ce sont ces services qui, dans la plupart des cantons, délivrent les autorisations nécessaires à l'exploitation d'institutions appelées à recevoir des personnes mineures. L'examen ne porte alors pas sur la pertinence de tel placement, mais bien sur les conditions d'accueil des personnes mineures (situation géographique de l'établissement, conditions de l'hébergement, hygiène et sécurité) ainsi que sur la personnalité de la direction et du nombre et qualités des collaborateurs. Par conséquent, il pourra être demandé à la conférence romande des chefs des services de protection de la jeunesse de proposer ces personnes.

L'efficacité du travail de la commission implique que la personne qui a la qualité de secrétaire de la conférence préside la commission concordataire.

Cette commission pourra être augmentée si d'autres établissements sont concordatisés à l'avenir ou créés dans le cadre du présent concordat.

Art. 12 II. Attributions

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers pour les deux premières attributions, identiques à celles prévues à l'article 9 du concordat sur la détention pénale des adultes.

Mentionnons pour la clarté qu'il s'agit d'une commission permanente.

La commission doit également désigner trois de ses membres pour constituer l'autorité de recours en matière de mesures disciplinaires (cf. art. 29 al. 3 du concordat). Il a semblé opportun de confier cette tâche d'examiner les recours à une délégation restreinte de la commission pour pouvoir connaître rapidement des motifs du recours et statuer dans de brefs délais. Il a été précisé que la personne qui assume la présidence ne fait pas partie de cet organe, par souci d'objectivité et d'impartialité. Le fait que cette commission comporte des magistrats donne aussi une garantie supplémentaire.

D) Commission consultative socio-éducative (ci-après : «commission consultative»)

Comme indiqué plus haut, le sujet de la détention pénale des personnes mineures et du placement en établissement fermé est un sujet hautement sensible. Tous les grands instruments internationaux mentionnent ces mesures comme celles du dernier recours, devant être les plus brèves possibles et exécutées avec toutes les précautions nécessaires pour éviter les effets néfastes de la privation de liberté (isolement, rejet sociétal, imitation des modèles adultes, risque d'abus et de mauvais traitements). Dès lors, il semble utile de pouvoir compter, en matière d'exécution, sur les apports de personnes averties de ces matières et capables d'améliorer par leurs connaissances et leur réseau la prise en charge des personnes mineures confiées aux établissements concordataires.

Cette commission consultative est une commission de réflexion et d'études, non une commission de contrôle; elle ne doit donc pas être confondue avec le comité des visiteurs prévu aux articles 40 et 41 du concordat; ce comité n'est pas un organe du concordat, mais un organe indépendant chargé de la surveillance des établissements dans leur ensemble.

La commission consultative doit être à disposition de la conférence ou de la commission concordataire. Elle ne siège pas de manière permanente, mais à la demande pour examiner des questions de nature socio-éducative.

Art. 13 I. Composition. Organisation

La commission consultative est donc composée de personnes indépendantes; elles ne peuvent être membres en principe ni de l'administration, ni des autorités et seront choisies en fonction de leurs connaissances particulières de la matière ou des droits de l'enfant. Chaque gouvernement cantonal désignera une personne qu'il délèguera.

La coordination avec la conférence et la commission concordataire sera assumée par la présence en son sein de la personne qui assume la fonction du secrétaire de la conférence et d'une personne représentant la commission concordataire, les deux, avec voix consultative.

Art. 14 II. Attributions

Les tâches de la commission consultative sont essentiellement des tâches de réflexion et d'étude. Elle peut émettre aussi des propositions. Il n'y a pas de compétences propres attribuées à ladite commission.

Chapitre III : Etablissements concordataires

Le chapitre trois est consacré à la détermination des établissements qu'il semble opportun de concordatiser. On peut se rapporter ici aux propositions faites dans le rapport explicatif de janvier 2003 (cf. points 6.3.1.3, 6.3.2.3, 6.3.3.1 et 6.3.3.3 RE). En résumé, l'on propose de créer :

- a) un établissement pour la détention avant jugement (art. 15);
- b) un établissement pour la détention après jugement (art. 16);
- c) un établissement pour le placement fermé des filles (art. 17 al. 1 lettre a);
- d) un établissement pour le placement fermé des garçons (art. 17 al. 1 lettre b).

Ces établissements devraient être conçus sur des aménagements modulables, permettant la souplesse et l'adaptation aux besoins, qui peuvent être assez fluctuants.

On imagine que les établissements prévus aux articles 15 et 16 du présent concordat pourraient ne constituer qu'une seule institution contenant plusieurs modules, permettant la séparation claire des genres de détention pénale, des sexes, des âges si nécessaire et également des durées.

La localisation de cet établissement unique, mais à double fonction, devrait être centralisée dans le canton de Vaud, dans la région lausannoise. Les impératifs de la détention avant jugement, de l'accès rapide des autres

cantons et des facilités pour des activités extérieures pour les personnes mineures détenues postulent pour un emplacement géographique favorable.

Pour l'exécution des mesures disciplinaires, on rappelle que la règle est de les effectuer dans les institutions elles-mêmes; dès lors seul un petit nombre de ces sanctions seront exécutées en établissement concordataire. Il n'y a pas lieu de prévoir un établissement ad hoc et on prévoit que ce type de séjours pourra très bien s'effectuer dans l'établissement mentionné ci-dessus.

Pour l'exécution du placement fermé, le canton du Valais a réalisé au Centre de Pramont (VS) un projet qui sera opérationnel depuis ce printemps pour recevoir des personnes mineures détenues. Le parlement valaisan a accepté ce projet à l'unanimité au début octobre 2003.

Pour les filles, la question trouve une solution avec les démarches que le parlement du canton de Neuchâtel effectue actuellement. En effet, il a voté le 22 février 2005 un crédit d'étude pour la réalisation de cet établissement.

Art. 15 Détention avant jugement

On se rapporte ici à la définition de l'article 2 du concordat qui indique clairement les décisions soumises au concordat et celles qui doivent rester du ressort cantonal.

Art. 16 Détention après jugement

La même remarque vaut pour l'article 16.

Il est clairement indiqué ici que l'établissement de l'article 16 peut être le même que celui de l'article 15 pour autant qu'une distinction claire des genres de privation de liberté puisse être assurée.

Art. 17 Placement en établissement fermé

Cette disposition n'appelle aucun autre commentaire que ceux déjà mentionnés ci-dessus ou aux points 6.3.3 RE et suivants.

Art. 18 Exécution des mesures disciplinaires

Les cantons concordataires ne disposeront pas d'un établissement ad hoc, mais pourront utiliser celui prévu à l'article 15 du concordat.

Chapitre IV : Régime de la détention pénale des personnes mineures, respectivement du placement en établissement fermé

Le concordat sur la détention des personnes adultes ne fait pas beaucoup état du régime général de l'exécution de la détention, se référant surtout aux règlements des institutions. Au vu du corpus de standards développé par les droits de l'enfant en matière pénale et surtout par les Règles de la Havane pour la protection des personnes mineures privées de liberté, il a paru nécessaire d'indiquer ici les normes minimales que devrait respecter chacun des établissements concordataires. Cela ne dispensera pas la conférence de prévoir un règlement détaillé sur les modalités d'exécution et chaque établissement d'édicter son propre règlement interne. Les normes contenues aux articles 19 à 32 devront donc inspirer ces travaux législatifs.

Art. 19 Principes

Les principes de l'article 19 font référence aux perspectives fondamentales nécessaires pour protéger les droits, la sécurité et le bien-être physique et psychique des personnes mineures privées de liberté. Ils se fondent sur les articles 1 et 4 des Règles de la Havane.

On rappelle non seulement les droits de la personne mineure détenue, mais aussi le but ultime de la privation de liberté qui est l'insertion sociale.

Art. 20 Séparation des personnes mineures des adultes

La première exigence concrète est la séparation totale avec les personnes détenues adultes. Il a déjà été question de cette problématique récurrente dans le rapport explicatif, si bien que l'on se dispense d'y revenir. Notons simplement qu'il a paru nécessaire de consacrer un article, même court, à ce réquisit fondamental.

Art. 21 Hébergement

L'hébergement des personnes mineures détenues doit offrir un espace suffisant à chacun et une intimité. Sans aller jusqu'à l'exigence de chambres individuelles, on a l'esprit des unités modulables de huit places, ce qui signifie huit chambres. A côté des besoins personnels de chaque jeune, il y a aussi les besoins de socialisation : raison pour laquelle les locaux doivent aussi offrir la possibilité d'activités en commun.

Font partie des ces activités de groupe : les séances de sport, les cours en tous genres, les occupations artisanales, voire les moments dédiés à la culture et aux loisirs.

Les personnes mineures détenues doivent également pouvoir disposer d'installations sanitaires pour assurer leur bonne hygiène (qui est souvent un élément éducatif important) et elles doivent pouvoir conserver leurs effets, sans que les autres personnes mineures puissent s'en servir à leur guise. Ces exigences sont clairement formulées aux articles 34 et 35 des Règles de la Havane. Il en est de même pour les installations scolaires qui doivent être mises à disposition.

Art. 22 Contrôle et inspections

Il a semblé nécessaire de prévoir la question des contrôles des effets personnels et des chambres des personnes mineures effectuant un séjour dans ce type d'établissements. La question de la fouille personnelle semble aussi importante, car elle est souvent l'objet de critiques et il peut s'agir d'une question très délicate lorsque l'on soupçonne la personne mineure de cacher des objets ou substances à l'intérieur de son corps.

Plutôt que d'élaborer de nouvelles prescriptions, on a repris ici l'article 85 des nouvelles dispositions de la partie générale du code pénal suisse adoptées par les Chambres le 13 décembre 2002 qui entreront prochainement en vigueur et qui règlent à satisfaction cette question.

Art. 23 Communication

Dans toutes les études criminologiques, l'on parle des effets néfastes de la privation de liberté, en citant comme première cause l'isolement. Pour les personnes mineures, qui sont pour la plupart dépendantes du monde adulte, même si leurs familles sont souvent chaotiques, une exigence fondamentale est bien celle de pouvoir maintenir le contact avec les parents, les membres de la famille, voire les proches. Les articles 59 à 62 des Règles de la Havane sont très explicites à ce sujet. Les organisations de protection de la jeunesse ou de prise en charge des personnes mineures détenues sont assimilées aux proches et doivent pouvoir avoir large accès aux personnes mineures placées ou détenues.

Maintenir le contact signifie recevoir des visites, échanger de la correspondance et établir des contacts téléphoniques. Dès que cela est possible, les personnes mineures privées de liberté doivent être autorisées à sortir de l'établissement pour se rendre auprès de leur famille et de leurs proches ou auprès d'un service de protection des mineurs ou d'une organisation de prise en charge des jeunes personnes détenues. Il est toutefois rappelé que les droits à communiquer ou à sortir sont limités par les

exigences de la vie communautaire et peuvent trouver une restriction dans les règlements des établissements.

Pour les cas où les personnes mineures détenues n'ont pas de famille en Suisse (on pense ici surtout aux personnes mineures étrangères, notamment aux requérantes d'asile mineures non accompagnées), il est prévu un droit de communication avec des organisations humanitaires de visite des prisonniers ou poursuivant des buts similaires.

Restent bien entendu réservées les communications des personnes mineures en situation de détention avant jugement, pour lesquelles l'autorité d'exécution fixe le régime applicable.

Art. 24 Activité

La question du travail ou de la formation est aussi centrale : le temps de la privation de liberté ne doit pas être un temps à «tuer», mais une période mise à profit pour poursuivre la scolarité ou la formation, combler les lacunes, entreprendre un apprentissage, au minimum avoir un travail. Cette activité devrait être intéressante et porteuse d'espairs pour l'avenir; elle ne devrait pas être un prétexte à occupation, mais devrait pouvoir être poursuivie à l'extérieur.

Les Règles de la Havane consacrent tout un chapitre à ce sujet (cf. Chapitre E, art. 38 à 46). L'essentiel a été repris ici, non le détail.

Une question sensible est celle de la rémunération du travail. A notre avis, les personnes mineures qui travaillent doivent être payées et une partie de cet argent doit pouvoir leur profiter directement. Il est apparu sage de prévoir qu'une partie de la rémunération devait être affectée au remboursement des personnes lésées et des victimes; ceci est, sur le plan de la réparation, très profitable; sur le plan du cheminement de la personne mineure vers l'insertion, certainement déterminant.

Reste bien entendu réservée la question du travail des jeunes en situation de détention avant jugement, pour lesquels l'autorité d'exécution fixe le régime applicable. Dans la plupart des cas de séjour de longue durée, l'occupation des personnes mineures détenues avant jugement sera une bonne chose.

Art. 25 Activité à l'extérieur

Les activités à l'extérieur des établissements concordataires n'entrent pas en ligne de compte pour les personnes mineures en détention avant jugement; sinon, on ne comprend pas bien pour quel motif elles seraient encore sous le coup d'une telle mesure.

Par contre, les activités à l'extérieur doivent pouvoir être autorisées à partir d'un certain stade de la privation de liberté, voire du placement fermé. Il peut s'agir de cours de formation dispensés un jour par semaine (typique de l'apprentissage), de cours ponctuels (cours pratiques, par exemple), de certaines formes de travail qui requièrent d'être effectués à l'extérieur de l'établissement (2^{ème} et 3^{ème} année de formation), voire de travail régulier tout simplement. Les critères retenus pour autoriser l'activité à l'extérieur sont de nature éducative (progression dans l'évolution de la personne mineure qui justifie un statut nouveau) et de nature professionnelle (exigences de la formation d'accomplir une partie du programme hors institution).

La possibilité de travailler hors de l'établissement concordataire doit être autorisée expressément par l'autorité d'exécution et doit être conforme aux exigences de sécurité, notamment dans le cas de l'article 15 alinéa 2 lettre b DPMIn.

Art. 26 Soins médicaux

Cette disposition n'est rien d'autre que la garantie pour la personne mineure détenue de rencontrer le médecin lors de son admission, de faire un bilan de santé et d'être soignée en cas de nécessité. Selon l'expérience de nombreuses institutions éducatives, ce souci n'est pas un luxe, car de nombreux jeunes négligent complètement leur santé, voire jouent avec leur état physique et mental au point qu'ils sont parfois admis avec des bilans sanitaires catastrophiques.

Etant donné la problématique de nombreuses jeunes personnes liée à la violence, à la consommation de substances diverses, alcool aussi bien que produits illicites, il a semblé nécessaire d'englober dans les soins à fournir des séances de prévention destinées à informer sur ces problématiques particulières (par ex. en matière de violence, de produits psychotropes ou engendrant la dépendance) et à favoriser les bons choix. On y a inclus les questions majeures des maladies transmissibles (notamment le Sida), sachant que des programmes de prévention ont été beaucoup développés dans ces domaines.

Art. 27 Loisirs

Les personnes mineures détenues ont probablement plus besoin que les autres jeunes de temps libre et de loisirs. On distingue dans les loisirs l'exercice physique (art. 25 al. 1) des autres activités (al. 2); le premier devrait pouvoir se faire à l'air libre ou dans des installations conçues à cet effet. Cette activité devrait être pratiquée également par les personnes mineures qui sont en détention avant jugement, même si l'activité physique peut être limitée, surtout en ce qui concerne les activités de groupe. Il est renoncé à fixer le temps journalier nécessaire à cet effet.

Pour les autres activités, elles postulent en général d'être menées en groupe et de durer pendant une certaine période; elles n'entrent pas en ligne de compte pour les personnes mineures détenues avant jugement ou pour celles qui font l'objet de mesures disciplinaires. On imagine ici surtout les activités de type musical, sportif, manuel ou artisanal. Si l'effet du sport et des activités liées à l'artisanat a déjà été largement exploré par les institutions, on découvre les occupations de nature artistique qui permettent une autre forme d'expression chez les jeunes, souvent moins verbale, mais tout aussi nécessaire. La prise en charge sous forme d'art-thérapie peut aussi entrer dans ce registre; elle a souvent donné de bons résultats avec des jeunes repliés sur eux-mêmes, peu communicatifs, voire dont la violence était le seul mode d'expression.

Si les établissements doivent prévoir les installations nécessaires pour ces deux types d'activité, ils doivent aussi disposer du personnel formé dans ces champs d'action.

Art. 28 Religion

Les droits de l'enfant reconnaissent aux enfants de moins de 18 ans la liberté d'expression et de croyance. L'article 48 des Règles de la Havane est tout entier consacré au droit de la personne mineure détenue de satisfaire aux exigences de sa vie religieuse. Il est repris ici, avec la mention corollaire du droit à ne pas être endoctriné. Une réserve est faite en ce qui concerne le fonctionnement de l'établissement.

Art. 29 Procédures disciplinaires

Le domaine de la discipline, et des manquements à celle-ci, est probablement en milieu carcéral, le domaine où se voit le plus grand nombre de lésions des droits individuels. Il est donc proposé de donner à chaque personne mineure une information sur :

- les conduites constituant une infraction à la discipline,
- la nature et la durée des mesures disciplinaires qui peuvent être infligées,
- l'autorité habilitée à prononcer ces mesures,
- l'autorité habilitée à examiner les recours.

C'est, à notre avis un droit fondamental des jeunes personnes détenues de connaître ces quatre points; c'est aussi le moyen d'éviter l'arbitraire.

L'alinéa 2 exclut le recours à des châtiments qui ne respectent pas les droits de l'enfant et qui sont formellement proscrits par l'article 37 CDE. Le fait de restreindre les contacts avec la famille comme sanction n'est pas acceptable, puisqu'il s'agit d'un besoin vital des jeunes personnes détenues (voir ci-dessus art. 23 - communication); faire pression sur les personnes mineures par ce biais n'est pas acceptable.

De plus, la sanction collective semble, elle aussi, la source d'abus de droit et peu nuancée, raisons pour lesquelles elle est également prohibée.

L'alinéa 3 donne le droit aux personnes mineures, objets d'une mesure disciplinaire, de déposer un recours contre celles-ci à une délégation de trois membres de la commission, présidée par un juge des mineurs. Cette autorité doit agir alors avec célérité.

Art. 30 Entretien et plainte

Pour qu'elles puissent se plaindre de leurs conditions de détention, il faut aménager le droit à la dénonciation. C'est ce que fait l'article 30 alinéa 2. Cette dénonciation sera faite auprès de la direction de l'établissement. Celle-ci la recevra, la munira de son préavis et la transmettra à l'autorité compétente désignée par le droit cantonal. On a préféré pour ce type de dénonciation réserver la voie cantonale, plutôt que de confier ces affaires à la petite délégation de la conférence.

La description du mode de la dénonciation devra être traitée dans le règlement sur les modalités d'exécution à établir par la conférence.

Art. 31 Personnel

La question du choix de la direction et du personnel des établissements concordataires est tellement importante que l'article 29 tout entier lui est consacré. Les Règles de la Havane sont beaucoup plus disertes puisqu'elles traitent de la question dans les articles 81 à 87; l'essentiel est repris ici, non le détail.

Un point important est l'interdisciplinarité des personnes qui prennent en charge les jeunes; une partie de cette équipe doit être employée à plein temps, une autre partie peut n'être appelée que pour effectuer certaines tâches réservées aux spécialistes (psychiatres par exemple). Néanmoins, ces intervenants extérieurs doivent répondre aux critères généraux de formation de base et de formation continue; ils doivent être considérés comme partie intégrante des équipes éducatives et être renseignés sur la marche de l'établissement. Il va sans dire que la dotation en personnel doit être suffisante. A ce sujet, les prescriptions fédérales de l'Office fédéral de la justice sont assez précises et doivent être remplies pour qui souhaite obtenir des subventions.

Les matières sur lesquelles les collaboratrices et les collaborateurs doivent être formés sont celles exprimées par les Règles de la Havane à l'article 85 et qui semblent pertinentes. Ils doivent également connaître les exigences posées par le milieu fermé.

On peut avoir le meilleur établissement avec le meilleur concept, si la personne qui en assume la direction n'est pas bonne, l'action éducative sera médiocre. C'est une constante de l'histoire des institutions, des êtres humains aussi, probablement. C'est dire l'importance du choix de la personne appelée à diriger l'établissement qui devra être bonne gestionnaire certes, mais aussi un leader capable de mener une équipe de collaboratrices et de collaborateurs et surtout d'agir sur les jeunes personnes détenues comme un modèle. Le manque d'image adulte chez les jeunes personnes délinquantes est une constante; il serait bon que ces dernières puissent reconnaître dans la personne qui dirige l'établissement un modèle symbolique positif.

Art. 32 Renvoi au règlement

Comme indiqué plus haut, les points précédents ne dispensent pas la conférence d'édicter un règlement concordataire pour fixer le régime et les modalités de la détention pénale et du placement en établissement fermé des personnes mineures.

Chapitre V : Relations avec les autorités d'exécution compétentes

L'autorité d'exécution des mesures et peines pour les personnes mineures étant exercée par le juge spécialisé des mineurs, l'intervention de ce dernier doit être coordonnée par rapport aux établissements concordataires, d'une part pour définir et respecter les compétences réciproques, d'autre part pour éviter que les personnes mineures et les familles essaient de manipuler les différentes instances pour obtenir des avantages non dus.

Art. 33 Compétences

Du point de vue des compétences, il est clair que tout ce que le droit pénal matériel des mineurs met dans la compétence des autorités d'exécution ne saurait faire l'objet d'un transfert à l'occasion de l'adoption du concordat. Ces compétences sont celles qui touchent à la modification du statut de la personne mineure (libération conditionnelle ou définitive, transfert dans une autre institution, suspension ou fin de mesure); on y a ajouté les décisions relatives au régime des autorisations de sortie ou d'activité à l'extérieur qui, vu la nature des jugements rendus, doivent passer par une autorisation expresse. Pour éviter tout malentendu, les décisions qui entraînent une modification du régime ordinaire de la détention sont soumises à l'autorité d'exécution; on peut songer à des mesures d'allègement du régime, comme de durcissement du régime.

De même est de la compétence du juge des mineurs l'organisation du suivi de la personne mineure détenue, en général par une personne ayant une formation d'assistant social, rattachée ou subordonnée au tribunal lui-même ou d'un service de protection cantonal.

Art. 34 Rapports et préavis

Pour que la coordination entre l'autorité d'exécution et la direction des établissements fonctionne bien, il est nécessaire de prévoir l'échange des informations; ce que veulent savoir les juges des mineurs, ce sont non pas tous les épisodes du séjour, mais les événements qui peuvent entraîner une modification du statut de la personne mineure, donc une décision de leur part.

Ils souhaitent aussi recevoir des rapports périodiques sur l'évolution de la situation des personnes mineures prises en charge par les établissements concordataires; on peut penser à une fréquence de deux rapports par an (chaque six mois).

Par ailleurs pour éviter les interférences, les juges des mineurs prendront l'avis de la direction, chaque fois qu'il y aura une décision à prendre dont l'incidence sur le séjour dans l'établissement est directe.

Les juges des mineurs accordent une importance capitale à la rencontre personnelle avec les personnes mineures et à recevoir leur parole directement, soit dans leurs audiences officielles, soit dans les visites qu'ils font dans les institutions. A ces occasions, ils souhaitent également entendre les parents, les personnes ayant une activité d'assistants sociaux et, dans le cas qui nous occupe, les directions des établissements. Ces contacts directs et personnels sont très importants. Cette préoccupation est exprimée ici.

Art. 35 Placements

Les autorités d'exécution des cantons doivent être conséquentes avec le choix qui est fait de réglementer par un concordat la détention pénale, respectivement le placement fermé des personnes mineures; dès lors elles doivent recourir aux établissements concordataires mis à leur disposition. Corollaire de cette obligation, les directions des établissements concordataires doivent jouer le jeu et sont obligées d'admettre ces personnes mineures.

Il a été prévu une exception pour les cas de détention avant jugement: lorsque pour des raisons de sécurité ou de santé, il apparaît qu'un établissement non concordataire répondrait mieux à la problématique individuelle de telle personne mineure, alors le juge des mineurs pourra exceptionnellement faire exécuter sa décision dans cette autre institution.

Les formalités d'admission seront effectuées par les autorités d'exécution et on prévoit l'obligation de fournir, pour chaque séjour d'une personne mineure dans un établissement concordataire, une décision ad hoc. Cette obligation vaut aussi chaque fois qu'il y a un changement dans le statut de la personne mineure. Cela paraît aller de soi, mais doit être rappelé.

Il est fait mention à l'alinéa 2 de la nécessité de déposer une garantie pour chaque cas placé hors canton; ceci en relation avec l'article 15 de la convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou de la convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS) qui la remplacera au moment où tous les cantons y auront adhéré. Cette obligation est liée à l'article 37 ci-après qui prend la convention en question comme système pour l'établissement du prix de revient journalier et la facturation; cette dernière fixe l'obligation d'annoncer, si possible avant le placement, les cas à l'office de liaison cantonal, chargé de favoriser la coordination entre cantons et de régler les questions financières.

A l'alinéa 3, il est mentionné que, à titre exceptionnel et uniquement pour les cas de détention avant jugement, les autorités compétentes peuvent placer des personnes mineures dans un établissement non concordataire,

- si le canton dispose d'une structure appropriée ou
- pour des raisons de sécurité ou de santé.

Il faut donc lire cet alinéa comme une exception; toutes les autres mesures prononcées et répondant aux conditions du concordat selon les définitions posées aux articles 2 à 5 du présent texte, doivent être exécutées dans les établissements que le concordat mettra progressivement en place.

Art. 36 Accès aux lieux de détention

Le droit des autorités compétentes reconnues par les cantons et celles d'exécution de visiter les lieux de la détention pénale et de "leurs" personnes mineures n'est pas contesté; il est fixé clairement dans cette disposition.

Par contre, il paraît aussi judicieux de permettre à d'autres personnes d'avoir accès aux lieux et aux personnes mineures détenues : on pense ici surtout aux membres de la commission concordataire ou de la commission consultative, comme aux responsables, dans les cantons, des services pénitentiaires.

Pour les autres personnes, il est sage de laisser la compétence d'autoriser les visites aux directions des établissements, qui en useront avec parcimonie.

Art. 37 Etablissement et facturation du prix de revient journalier

On aurait pu placer ce problème financier dans les dispositions diverses. Comme le paiement du prix de séjour incombe à l'autorité d'exécution, il est apparu normal de traiter ce sujet dans ce chapitre consacré aux relations entre directions d'établissements et autorités d'exécution.

La question du prix de pension a été exposée dans le rapport explicatif au point 6.4 RE auquel il est fait référence ici. On répète simplement que le système mis en place par la convention relative aux institutions du 2 février 1984 ou par celle qui la remplacera est un système éprouvé et qui facilite les placements hors canton sans pénaliser les cantons hôtes. Il serait erroné, et peu rationnel d'établir un régime nouveau pour la détention pénale des personnes mineures, respectivement le placement fermé.

S'agissant de la répartition de ces frais entre les diverses personnes physiques ou morales appelées à contribuer, elles doivent rester de la compétence des cantons.

Art. 38 Contribution extraordinaire des cantons concordataires

Au terme des procédures de consultation et de la discussion entre les membres de la CLDJP, il a été décidé de prévoir la situation exceptionnelle où l'établissement concordataire souffrirait d'un taux d'occupation particulièrement bas. Dans cette situation, le système de la 13^{ème} facture risque de pénaliser lourdement le canton de siège, puisqu'alors les frais fixes grèveraient le décompte annuel et feraient hausser le prix de pension, jusqu'à devenir, à l'extrême, dissuasifs, donc à mettre en péril l'existence même de l'établissement. Il a donc été décidé que si le taux d'occupation descendait au-dessous de 50%, une contribution extraordinaire des cantons concordataires

devrait alors être versée, la fixation du montant de cette contribution étant laissée à la compétence de la conférence.

L'alinéa 2 prévoit le cas des cantons qui n'ont adhéré que partiellement à l'entente intercantonale.

Art. 39 Frais médicaux

La prise en charge des frais médicaux (maladie) est réglée de manière simple :

- 1) la personne mineure (et ses parents, obligation légale),
- 2) le tiers (assurance maladie obligatoire),
- 3) l'autorité d'exécution.

Pour les frais d'accident survenus pendant le séjour : l'établissement concordataire.

Chapitre VI : Surveillance des conditions de détention

Les chiffres 4 et 5 des Règles européennes prévoient l'inspection régulière des établissements pénitentiaires par des inspecteurs qualifiés et expérimentés; le Corpus of Standards du CPT prévoit au chiffre 36 l'existence d'un organe indépendant habilité à visiter régulièrement tous les établissements pour personnes mineures, à recevoir les plaintes, à visiter les locaux et à prendre les mesures qui s'imposent.

Les Règles de la Havane prévoient aux articles 72 à 74, la possibilité d'inspection des établissements pour les personnes mineures, sans préavis, la faculté de rencontrer personnel et personnes détenues, l'accès aux dossiers des établissements, la nécessité d'établir des rapports sur les inspections et le devoir de signalement en cas de découverte de cas de violation des droits des personnes mineures.

Il a donc été prévu ici, en application des ces obligations internationales et dans la perspective d'une meilleure application des modalités d'exécution, un organe de contrôle, nommé «comité des visiteurs» et dont le rôle est identique à celui prévu au concordat LMC, auquel il est renvoyé (cf. art. 38 à 41 dudit concordat).

Art. 40 Comité des visiteurs

La composition du comité diffère de celle du concordat LMC; il a semblé rationnel, vu l'existence d'une commission consultative dans les organes du concordat et vu le petit nombre d'établissements à visiter (trois) de ne prévoir que trois à six membres, choisis en fonction de leurs connaissances particulières dans le domaine de la privation de liberté des personnes mineures, de leur indépendance et de leur neutralité politique. Il a été précisé que chaque membre doit provenir d'un canton différent, dans un but de représentation des cantons concordataires. Il serait bon aussi que l'un des membres au moins connaisse les problèmes posés par la gestion des établissements. Le profil est donc un peu semblable aux membres de la Commission consultative, mais leurs tâches sont totalement différentes.

On a prévu, si le petit nombre de membres faisait obstacle à un travail de qualité, la possibilité de faire appel à des experts, sans nécessité de ratification de la désignation, mais seulement un devoir d'information à la conférence.

Il est normal que les dépenses de ce comité occasionnées par leurs tâches de surveillance soient prises en charge par les cantons, via le secrétariat de la conférence.

Art. 41 Modalités de la surveillance

Cette disposition fixe les missions du comité; il n'y pas de commentaires particuliers à faire ici, sauf à dire que ces tâches découlent des instruments internationaux cités ci-dessus.

L'alinéa 2 précise que la protection de la personnalité doit être garantie en tout temps. Il s'agit en l'occurrence de garantir que les dossiers ou les documents remis ou qui peuvent être consultés ne permettent pas l'identification, par exemple des personnes mineures détenues.

Chapitre VII : Dispositions finales

Art. 42 Compétence cantonale réservée

Il est apparu nécessaire de préserver les compétences constitutionnelles des cantons, notamment sur les points suivants :

- a) l'adoption des règlements d'exécution du concordat;
- b) les décisions sur la modification de l'affectation d'un établissement sis sur le territoire cantonal;

- c) la faculté de passer convention avec un canton non concordataire ou un organisme intercantonal en vue de l'exécution extra-concordataire de la détention pénale des personnes mineures.

Art. 43 Contentieux concordataire

Cette disposition reprend littéralement celle de l'article 30 du concordat des adultes.

Art. 44 Contrôle parlementaire

La convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger (ci-après : la convention) entrée en vigueur le 23 avril 2002, a introduit une nouveauté institutionnelle en permettant la participation des parlements au processus de négociation des conventions et des traités (cf. historique au début de l'exposé des motifs). 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.

Ce 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 premières 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 adoptée le 28 novembre 2004. L'Accord-cadre intercantonal (ACI) actuellement élaboré par la conférence des gouvernements cantonaux qui sera prochainement soumis aux cantons pour adoption (cf. art. 13 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges) 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 ce futur ACI et le concordat.

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.

Art. 45 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur sera fixée en fonction de l'accord des cantons parties, à établir selon les dispositions cantonales en vigueur à cet effet. Elle devrait néanmoins coïncider avec celle des lois fédérales modifiant le code pénal suisse (CPS), le code pénal militaire et celle régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn). Le département fédéral de justice et police a décidé le 4 mars 2005 qu'il ne proposerait pas au Conseil fédéral d'arrêter la date du 1^{er} janvier 2006, au vu des importants travaux de mise en œuvre à réaliser dans les cantons et des améliorations à apporter à la nouvelle partie générale du CPS. Il faut considérer que la date pourrait être celle du 1^{er} janvier 2007, au plus tôt.

Conformément à l'article 48 DPMIn, les cantons doivent créer les établissements nécessaires à l'exécution du placement (art. 15) et de la privation de liberté (art. 27) au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de cette loi. Ce délai présuppose que les études et les travaux puissent se

poursuivre rapidement au vu du manque actuel d'institutions adéquates qui devront être en plus dotées de personnel formé.

Les règlements nécessaires ne pourront pas être établis avant l'entrée en vigueur du concordat.

Art. 46 Adhésion partielle ou ultérieure

Comme indiqué plus avant, on peut imaginer que le canton de Berne pour tous les genres de détention pénale, respectivement de placements en établissement fermé prononcés envers des personnes mineures de la partie francophone du canton, et le Tessin pour les privations de liberté de longue durée et les placements fermés, veuillent adhérer au présent concordat.

Art. 47 Droit transitoire

On fixe ici le principe que pour les mesures en cours au moment de l'entrée en vigueur du concordat, ce sont les autorités d'exécution qui décident d'avoir recours pour le solde de la mesure aux établissements concordataires disponibles ou d'y renoncer et de poursuivre l'exécution dans les institutions qui ont commencé la prise en charge.

Pour le surplus, la conférence prend les dispositions nécessaires pour la période transitoire.

Art. 48 Conventions contraires

Cet article est identique à l'article 33 du concordat des adultes.

Art. 49 Dénonciation

Cet article est identique à l'article 34 du concordat des adultes.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- *Rapport explicatif pour un concordat sur la détention pénale des mineurs des cantons romands (et du Tessin)*
- *Résumé du rapport explicatif*

RAPPORT EXPLICATIF POUR
UN CONCORDAT SUR
L'EXECUTION DE LA DETENTION PENALE
DES MINEURS DES CANTONS ROMANDS
(ET DU TESSIN)

Document à l'intention
de la Conférence romande des Chefs des Départements de
justice et police
(CRDJP)

Janvier 2003

TABLE DES MATIERES

	page
1. Propos liminaires	8
2. Mandat	9
3. Nouvelle situation législative	10
3.1 <u>Généralités</u>	10
3.2 <u>Le projet de LFCPM</u>	11
3.2.1 La détention avant jugement	11
3.2.2 La détention après jugement	13
3.2.3 Le placement en établissement fermé	14
3.3 <u>L'avant-projet de LFPPM</u>	15
3.3.1 La détention préventive	15
3.3.2 L'exécution des mesures et peines	16
4. Situation en Suisse et en Suisse romande	17
4.1 <u>Généralités</u>	17
4.1.1 Augmentation du nombre des dénonciations	17
4.1.2 Glissement de la délinquance "adulte" vers la délinquance des mineurs	19
4.1.3 Modification dans le genre des infractions commises	20
4.1.4 Des auteurs toujours plus jeunes	21
4.2 <u>La détention préventive en Suisse romande</u>	21
4.2.1 Généralités	21
4.2.2 Les chiffres	22
4.2.2.1 <i>Les garçons</i>	23
4.2.2.2 <i>Les filles</i>	25
4.3 <u>La détention après jugement en Suisse romande</u>	27
4.3.1 Généralités	27
4.3.2 Les chiffres	27
4.3.2.1 <i>Les garçons</i>	28
4.3.2.2 <i>Les filles</i>	29
5. Les exigences internationales	30
5.1 <u>Les droits de l'enfant</u>	30
5.1.1 Généralités	30
5.1.2 La Convention des droits de l'enfant	31
5.1.3 Les Principes de Riyad	32
5.1.4 Les Règles de Beijing	33
5.1.5 Les Règles de la Havane	34
5.1.6 La Loi Modèle	35
5.1.7 Normes internationales et bonnes pratiques	36
5.2 <u>Les Règles pénitentiaires</u>	36
5.2.1 Les Recommandations du CE R(87)3	36
5.2.2 Le Corpus of Standards du CPT	37

	page
6. Un concordat pour la Suisse romande	38
6.1 <u>Intérêt d'un concordat</u>	39
6.1.1 Généralités	39
6.1.2 Un concept global	40
6.2 <u>Les principes d'un concordat</u>	40
6.2.1 La séparation des mineurs et des adultes	40
6.2.2 La question de l'âge	41
6.2.3 La demande	42
6.2.4 Une conception souple et modulable	44
6.2.5 Des établissements centralisés	44
6.3 <u>Que concordatiser ?</u>	45
6.3.1 La détention préventive	45
6.3.1.1 <i>Les moins de 15 ans</i>	46
6.3.1.2 <i>Les plus de 15 ans</i>	47
6.3.1.3 <i>La détention préventive en un lieu centralisé en Suisse romande</i>	48
6.3.2 La détention après jugement	49
6.3.2.1 <i>Cas "normaux"</i>	50
6.3.2.2 <i>Cas graves</i>	50
6.3.2.3 <i>La détention après jugement en un lieu centralisé en Suisse romande</i>	51
6.3.3 Le placement en établissement fermé	52
6.3.3.1 <i>Le placement en établissement fermé en un lieu centralisé de Suisse romande pour jeunes garçons</i> ..	53
6.3.3.2 <i>Le placement en établissement fermé en un lieu centralisé de Suisse romande pour jeunes filles</i>	53
6.3.4 Les sanctions disciplinaires	53
6.4 <u>Aspects financiers</u>	54
7. Conclusions	56
7.1 <u>Constats</u>	56
7.2 <u>Propositions de concordatisation</u>	57
7.3 <u>Propositions de lieux</u>	57
7.4 <u>Proposition de prise en charge financière</u>	58
7.5 <u>Projection en nombre de places</u>	58

Annexe I : Projet de texte du concordat

Annexe II : Commentaire du texte du concordat

Annexe III: Règles de la Havane

TABLE DES ABREVIATIONS

Les principales abréviations utilisées correspondent à celles que propose la Chancellerie fédérale dans le document : Liste des abréviations, Berne, 1976.

al.	alinéa
c.	contre
CC	Code civil suisse, du 10 décembre 1907
CDE	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989
CE	Conseil de l'Europe
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950
ch.	chiffre
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales (en projet)
consid.	considérant
Concordat adulte	Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin, du 22 octobre 1984
Concordat LMC	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers, du 4 juillet 1996
Concordat pénal	Concordat sur l'entraide judiciaire et la coopération en matière pénale du 5 novembre 1992
Convention relative aux institutions	Convention intercantonale sur le remboursement de l'excédent des charges d'exploitation et la collaboration en faveur des institutions pour enfants et adolescents ainsi que des institutions pour handicapés, du 2 février 1984
CP	Code pénal suisse, du 21 décembre 1997
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants
CRDJP	Conférence des Chefs des Départements de justice et police de Suisse romande
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874
DFJP	Département fédéral de justice et police
IDE	Institut international des Droits de l'Enfant
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, du 4 octobre 1991
LFCPM	Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (projet du 21 septembre 1998)
LFPPM	Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (avant-projet de juin 2001)
litt.	littéra
LMC	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, du 18 mars 1994
Loi Modèle	Modèle de loi sur la justice des mineurs (ONU-Vienne), de septembre 1997
LStup	Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes, du 3 octobre 1951

n°	numéro
NU	Nations Unies
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral des statistiques
OPE	Ordonnance réglant le placement d'enfant, du 19 octobre 1977
p.	page
Principes de Riyad	Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, du 14 décembre 1990
RB	voir Règles de Beijing
Règles de Beijing	Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice des mineurs, du 29 novembre 1985
Règles de la Havane	Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, du 14 décembre 1990
RH	voir Règles de la Havane
RPL	voir Règles de la Havane
s.	et suivant
ss	et suivants
SPJ	Service de Protection de la Jeunesse
TF	Tribunal fédéral
vol.	volume

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Seuls sont ici mentionnés les ouvrages généraux, qui ne seront cités que par le nom de leur(s) auteur(s), voire par leur titre.

1. Doctrine

AUER A., MALINVERNI G., HOTTELIER M., Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, Stämpfli, Berne 2000

BOEHLEN M., Kommentar zum schweizerischen Jugendstrafrecht, Stämpfli, Berne 1975

COUCHEPIN N., Des mots cloués dans la gorge, Les Editions de l'Hébe, novembre 2002

DEGOUMOIS V., Les principes de la procédure pénale applicable aux mineurs en Suisse, Neuchâtel 1957

DUENKEL F., Les orientations actuelles de la politique criminelle, in Jeunes délinquants et jeunes en danger en milieu ouvert, Eres, Toulouse 1994

HEINE G./LOCHER J., Jugendstrafrechtspflege in der Schweiz, Max-Planck Institut, Freiburg i. B. 1985

MCCARNEY W., The United Nations Instruments concerning Juvenile Delinquency, in Cent ans de justice juvénile, Bilans et perspectives, IDE, Sion mars 2000

PIQUEREZ G., Procédure pénale suisse, Traité théorique et pratique, Schulthess, Zurich 2000

QUELOZ N., La réaction institutionnelle à la délinquance juvénile, Thèse, Neuchâtel 1986

RODIEUX J.-P., Le droit pénal des mineurs dans la nouvelle de 1971, Thèse, Lausanne 1976

SCHMID N., Strafprozessrecht, Schulthess, 3^{ème} éd., Zürich 1997

STETTLER M., Les mesures éducatives et thérapeutiques en milieu ouvert, in Droit pénal européen des mineurs, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence 1992

VERSCHRAEGEN B., Model Law on juvenile justice, in Cent ans de justice juvénile, Bilans et perspectives, IDE, Sion mars 2000
Publisud, Paris 1996

ZERMATTEN J., De quelques caractéristiques de l'intervention judiciaire face aux mineurs délinquants, RVJ 1996, p. 197 ss

ZERMATTEN J., Réflexion sur les réalités de la justice des mineurs et la séparation des fonctions judiciaires, RPS 107/1990, p. 375

ZERMATTEN J., Les principaux instruments internationaux en droits de l'enfant, Working-report, IDE, Sion 2001

2. Autres ouvrages

Avant-projet d'une loi fédérale sur la procédure pénale suisse, OFJ, Berne juillet 2000 (Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Schweizerische Strafprozessordnung, DFJP, Bern Juli 2000)

Begleitbericht zum Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Schweizerische Strafprozessordnung, DFJP, Bern Juli 2000

Avant-projet de Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, Office fédéral de la justice, Berne juin 2001

Chronique de l'AIMJF, n° 1, vol. 7, texte complet et commentaire de Horst SCHUELER-SPRINGORUM, Belfast 1998

Commentary to the Model Law on Juvenile Justice, Centre for the international Crime Prevention, Vienne September 1997

Condamnations pénales des mineurs, OFS, Berne 1990 à 2000

Les autorités cantonales chargées de la poursuite pénale en Suisse, OFJ et SSDPM, 2^{ème} éd., Berne 2000

Message concernant la modification du CP, CPM ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, RO 98.038

Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Switzerland, 13.06.2002
CRC/C/15/add.182

Rapport sur les questions relatives à la procédure pénale pour les mineurs en Suisse et le concept de l'unification de celle-ci, Jean ZERMATTEN pour le DFJP, Berne avril 2000

The United Nations and juvenile justice, A guide to international standards and best practice, International Review of criminal policy, n° 49 et 50, United Nations, New York 1999

1. Propos liminaires

La délinquance juvénile a longtemps été un sujet laissé à l'appréciation des spécialistes et sans véritable enjeu politique : on admettait l'existence d'un petit nombre de jeunes marginalisés, pour lesquels une prise en charge pénale spécifique était prévue. On admettait également l'idée d'une certaine bienveillance à l'égard de cette frange, pour autant qu'elle reste discrète et pas trop dérangeante ; on soutenait l'idée de viser des objectifs de soins et de réinsertion sans porter trop l'accent sur les notions de rétribution et de répression.

En quelques années, les choses ont évolué très vite et la délinquance juvénile est devenue un sujet public et une préoccupation de tous, notamment des "politiques". Cette modification dans la perception du phénomène est liée à différents éléments comme :

- l'augmentation sensible du nombre des affaires dénoncées devant les instances spécialisées,
- l'apparition de phénomènes visibles, comme les actes de violence répétés envers les personnes ou les déprédations contre les biens publics,
- l'âge toujours plus jeune où les infractions sont commises,
- une médiatisation importante des actes les plus spectaculaires,
- l'existence à nos frontières de phénomènes inquiétants que nous voudrions éviter de voir se développer dans nos cantons.

Ces considérations doivent également être mises en relation avec des phénomènes plus généraux qui affectent la vie sociale : transformation de la Famille traditionnelle en de nombreuses formes de famille, affaiblissement notoire de la notion d'autorité, baisse significative des valeurs éducatives et perte des repères, augmentation sensible de la désoccupation chez les jeunes (chômage ou refus d'entrer dans "le système"), importance croissante des flux immigratoires.

Ces considérations générales, liées à la nouvelle donne législative en préparation sur le plan national, montrent l'opportunité de chercher à apporter, sur le plan de la Suisse romande, les réponses concrètes à l'exécution de la privation de liberté des jeunes délinquants. Ce faisant, la Conférence romande des Chefs des Départements de justice et police, fait œuvre d'anticipation et veut préparer les institutions à disposition des autorités judiciaires spécialisées pour répondre aux exigences législatives futures et aux besoins nouveaux qui se font sentir.

Préparer un concordat sur la privation de liberté des mineurs est une obligation, non un plaisir, puisque le droit pénal des mineurs suisse met en avant le modèle protectionnel qui repose sur l'idée éducative, curative et préventive. Donc un modèle

qui fait appel à des moyens susceptibles de soigner les causes et non de sanctionner des symptômes. Le législateur suisse, dans ses nouveaux projets, reste fidèle à ses principes ; néanmoins, pour les cas les plus graves et lorsque cela s'avère vraiment nécessaire, il a estimé que la privation de liberté pouvait constituer une forme de réponse, pour autant qu'elle réponde à des critères objectifs liés à l'infraction et surtout qu'elle s'exécute dans des conditions strictement définies et visant les objectifs d'insertion et d'éducation des jeunes détenus.

Dans la mesure où les grands changements remarqués ci-dessus ont amené aujourd'hui déjà bon nombre de mineurs à être privés de liberté et placés dans des conditions discutables (promiscuité avec des adultes, absence de prise en charge spécifique), la tâche fixée par la CRDJP ne peut être que favorable à l'intérêt des jeunes, objets de décisions de mise à l'écart temporaires (détention préventive) ou à court et moyen terme (un jour à quatre années). Permettre aux autorités d'exécution de disposer rapidement des lieux d'accueil pour recevoir ces mineurs (filles et garçons), de mettre à disposition du personnel formé et préparé à cette prise en charge et prévoir un contenu à ces sanctions qui ne soient pas seulement un temps de neutralisation, mais bien une période de réflexion, de préparation, de formation, voilà une opportunité.

La privation de liberté n'a jamais été la réponse à la délinquance des jeunes. Elle constitue parfois, un passage obligé. Le présent projet a comme objectifs d'aménager au mieux les conditions d'exécution de cette privation de liberté et d'imaginer un contenu éducatif et formateur à ces mises à l'écart.

2. Mandat

La Conférence des Chefs des Départements de justice et police de Suisse romande (CRDJP) a donné mandat à l'expert :

- a. de rédiger un projet de concordat sur la détention pénale des mineurs sur la base du premier avant projet porté à la connaissance de la CRDJP en date du 4 octobre 2002
- b. de rédiger un rapport explicatif où seront examinés :
 - i. les exigences découlant des procédures législatives en cours (Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs et unification de la procédure pénale applicable aux mineurs délinquants) ;
 - ii. les exigences posées sur les standards internationaux en matière de justice des mineurs ;
 - iii. l'opportunité de désigner un organe de direction au concordat.

3. Nouvelle situation législative

3.1 – Généralités

Le moins que l'on puisse dire c'est que le chantier législatif suisse est en pleine activité. Il est actuellement marqué par deux projets très importants :

- A le projet de Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (LFPCM) du 21 septembre 1998¹, actuellement en discussion devant les Chambres fédérales et qui devrait, selon toutes probabilités, être adopté en 2003 pour entrer en vigueur le 1er janvier 2005 (sauf référendum, improbable)
- B l'avant-projet de Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LFPPM) de juin 2001² qui vient de terminer la phase de consultation et qui devrait être soumis au Conseil fédéral en mars 2003, puis aux Chambres en 2003/2004. L'entrée en vigueur est plus lointaine 2006/2007 ?

Ces deux documents sont importants car s'ils ne révolutionnent pas le mode d'intervention par rapport aux jeunes délinquants, ils

- se détachent symboliquement du droit pénal ordinaire en constituant des lois spécifiques réservées aux jeunes délinquants,
- affirment clairement leur confiance dans un système à visée éducative, s'écartant du droit pénal ordinaire,
- précisent les droits de toutes les parties : les auteurs mineurs soupçonnés, prévenus, condamnés ; les parents ou personnes de confiance ; les victimes ; les défenseurs ; le Ministère public,
- organisent au niveau national les instances compétentes et spécialisées en matière de poursuite, de jugement et d'exécution,
- unifient la procédure.

Il n'est pas lieu de rentrer dans les détails de chacun de ces projets. Par contre, il paraît nécessaire d'examiner, sous l'angle de la privation de liberté, les dispositions topiques envisagées.

¹ Message concernant la modification du CP, CPM ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, RO 98.038

² Avant-projet de Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, Office fédéral de la justice, Berne juin 2001

3.2 Le projet de LFCPM

Ce projet de loi est déterminant pour le projet de concordat car il prévoit clairement des dispositions relatives à la privation de liberté de trois types :

- la détention avant jugement
- la détention après jugement
- le placement en établissement fermé.

Bien qu'étant une loi de fond, cette nouvelle loi va assez loin dans les prescriptions procédurales et d'organisation judiciaire ; nous allons suivre l'ordre indiqué ci-dessus pour dégager les exigences législatives nouvelles.

3.2.1 La détention avant jugement

C'est l'art. 6 LFCPM qui fixe, dans le droit fédéral, les règles minimales pour l'exécution de la détention avant jugement³. Il est à noter que le projet de LFCPM comprend sur ce point une divergence assez importante entre le texte proposé par le Conseil fédéral et le texte actuellement proposé par la Commission juridique du Conseil des Etats⁴. Cette divergence ne sera pas éliminée avant juin 2003 et, dans la situation du moment, il est difficile de savoir ce qui sortira du débat parlementaire. Pour ce qui intéresse le concordat à venir, il faut indiquer ceci :

L'art. 6 LFCPM (version Conseil fédéral) pose, à l'alinéa 2, les exigences suivantes :

- a. La séparation des mineurs des adultes.

Cette séparation est une exigence constante non seulement de la Suisse, mais aussi de tous les standards internationaux qui seront examinés au point 5 du rapport explicatif.

Cette séparation n'existe pas dans tous les cantons suisses à l'heure actuelle et les pratiques genevoises (Champ-Dollon) ou vaudoises (Bois-Mermet) ont souvent été montrées du doigt. Lors de l'examen par le Comité des Droits de l'Enfant (organe de l'ONU) de la situation des enfants en Suisse en mai dernier⁵, cette pratique a été critiquée et la demande d'une séparation stricte majeurs/mineurs formulée.

³ Cf. art. 6 LFCPM et message du 21 septembre 1998, p. 245

⁴ Office fédéral de la justice, état de la LFCPM, juillet 2002

⁵ Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Switzerland 13 juin 2002, points 7 lit. d et 58 lit. d, CRC 15/add. 182

- b. Une prise en charge appropriée.

Cette mesure vise surtout à prévenir les effets néfastes de l'isolement des mineurs ; le contact doit être favorisé sinon avec les autres jeunes retenus préventivement (risque de collusion) à tout le moins avec le personnel du lieu où s'exécute la détention.

- c. L'exécution de la détention préventive des 10 – 15 ans dans un établissement spécialisé.
- d. L'exécution de la détention préventive des 15 ans révolus – 18 ans qui dure plus de 14 jours dans un établissement spécialisé.

L'art. 6 LFCPM (version Conseil des Etats) pose, à l'alinéa 2, les exigences suivantes :

- a. La séparation des mineurs des adultes

Pas de grande différence ici entre les deux textes, sauf à dire que l'on parle d'établissement spécial pour les mineurs ou d'une division particulière d'une maison d'arrêts.

- b. Une prise en charge appropriée.

Là aussi les deux textes ne diffèrent pas.

Par contre, le Conseil des Etats a supprimé les deux exigences de durée, figurant aux lettres c et d ci-dessus. Cette situation de divergence peut être appréciée diversement, selon que l'on souhaite mettre l'accent sur l'indépendance des cantons en matière de procédure pénale, en l'occurrence d'exécution de la mesure coercitive de détention préventive, ou selon le prix que l'on accorde au respect d'une exécution spécialisée pour ce type de mesure. De toute évidence, le choix de la Chambre des cantons a porté sur l'indépendance des cantons ; il n'est pas impossible que le Conseil national soutienne l'avis contraire.

En l'état d'ignorance de la décision finale, il a semblé plus prudent de prendre en compte la version la plus exigeante, soit celle du Conseil fédéral. De toutes les manières, le fait de devoir prévoir une prise en charge appropriée pour l'exécution de la détention préventive est un élément contraignant qui nécessite une réflexion sur la nécessité de centraliser cette exécution soit selon le critère du CF, soit selon d'autres critères à préciser ultérieurement.

La LFCPM ne précise pas ce qu'elle entend par "établissement spécial" ou "division particulière"; elle n'est pas plus explicite sur la notion de "prise en charge appropriée". On y reviendra plus loin, dans le texte du projet de concordat et le commentaire qui lui est consacré. Pour l'instant, indiquons simplement que l'on peut se faire une idée de ces concepts si l'on pense aux institutions actuellement existantes en Suisse

romande comme le Centre communal pour adolescents de Valmont (VD) ou le Centre de la Clairière (GE).

3.2.2 La détention après jugement

La LFCPM prévoit la privation de liberté à l'art. 24 et distingue :

- les cas de gravité moyenne susceptibles d'être commis par des mineurs de plus de 15 ans et pour qui une peine d'un jour à un an est prévue (identique à la situation actuelle pour les adolescents)
- les cas très graves (conditions objectives et subjectives strictes) susceptibles d'être commis par des mineurs de plus de 16 ans révolus et pour qui une peine d'un jour à quatre ans est prévue (changement par rapport à la situation actuelle).

Cette nouvelle position est expliquée par la nécessité d'avoir une réponse pénale aux actes les plus graves et non d'utiliser, à mauvais escient, la mesure éducative du placement déguisé en privation de liberté par le jeu actuel de l'art. 91 ch. 2 CP⁶.

Par rapport à l'exécution de cette détention après jugement, c'est l'art. 26 LFCPM⁷ qui est applicable. Cet article distingue :

- les courtes peines (al.1) qui ne dépassent pas un mois, peuvent être exécutées sous forme de journées séparées ou de semi-détention : on veut par-là éviter que les mineurs condamnés perdent leur formation (apprentissage ou études),
- les courtes peines (al. 1) ne dépassant pas un an peuvent être exécutées sous forme de semi-détention, ceci pour éviter que les mineurs coupent tout lien avec leurs familles et leurs proches. La semi-détention présuppose que le mineur poursuit sa formation ou son travail à l'extérieur de l'établissement et passe son temps libre et de repos dans l'établissement,
- les longues peines doivent être exécutées dans un établissement approprié (al. 2). Ce sont alors les conditions d'exécution qui doivent atténuer l'effet d'éloignement et de mise à l'écart du mineur.

Pour toutes les formes de détention après jugement, la LFCPM prévoit :

- un établissement destiné à accueillir uniquement des mineurs ; ils doivent donc être distincts des établissements pénitentiaires traditionnels (art. 26 al. 2)⁸,

⁶ Cf. art. 24 LFCPM et message cité, p. 269-271

⁷ Cf. art. 26 LFCPM et message cité, p. 271-273

⁸ Cf. message cité, p. 272, 2^e paragraphe

- un établissement qui offre une prise en charge éducative adaptée à la personnalité du mineur et un encadrement propre à assurer son intégration sociale après sa libération (art. 26 al. 2),
- un établissement qui offre la possibilité de commencer, poursuivre ou terminer une formation (école, apprentissage) ou d'exercer une activité lucrative dans ou hors de l'établissement (art. 26 al. 3),
- un établissement qui offre la possibilité au mineur condamné de suivre un traitement. On pense ici surtout à un suivi psychologique ou à une prise en charge de type pédo-psychiatrique (art. 26 al. 4),
- enfin, dès que la détention dure plus d'un mois, le mineur doit se voir désigner une personne de confiance, indépendante de l'établissement, pour le suivre durant toute la privation de liberté et pour faire valoir ses droits, si nécessaire (art. 26 al. 5). Ce sera, en règle générale, l'assistant social en charge du suivi de la situation du mineur qui sera désigné dans ce rôle.

3.2.3 Le placement en établissement fermé

Les règles relatives au placement changent passablement dans la nouvelle LFCPM et son prévues à l'art. 14⁹; en bref, au lieu de la cascade actuellement aménagée entre maison d'éducation, d'éducation au travail, de thérapie et de ré-éducation, il n'y a plus qu'un terme générique : l'établissement d'éducation. Le critère du choix sera l'adéquation du lieu à la personnalité du mineur.

Par contre, l'art. 14 al. 2 et 3 LFCPM a prévu la possibilité d'un placement dans un établissement fermé lorsque certaines conditions sont réunies. L'établissement fermé est celui "*d'où le pensionnaire ne peut sortir de sa propre volonté*"¹⁰. Par établissement fermé, on songe ici à deux types d'institutions :

- les institutions à prise en charge thérapeutique (établissements psychiatriques avant tout) où le mineur doit être protégé (risque de suicide, troubles psychiatriques),
- l'établissement éducatif fermé, où le mineur est placé lorsqu'il y a une mise en danger permanente ou récurrente de l'ordre public.

Ces deux types de placement peuvent intervenir pour une durée indéterminée (après jugement) ou pour une durée limitée et temporaire (avant jugement ou par mesure provisionnelle de protection, au sens de l'art. 5 LFCPM).

⁹ Cf. art. 14 LFCPM et message cité, p. 254-256

¹⁰ Cf. message cité, p. 255, 4^e paragraphe

C'est bien sûr le deuxième type de placement fermé qui intéresse ici le concordat à venir ; les placements à connotation thérapeutique doivent rester l'apanage des autorités de santé publique.

Concernant l'exécution de la mesure de placement, c'est l'art. 15 LFCPM qui s'applique¹¹. On retiendra ici surtout la disposition de l'alinéa 2 de l'art. 15, qui permet des arrêts disciplinaires, mesures de courte durée, à la discrétion des directions d'institution et dont l'exécution peut intéresser, marginalement, le concordat.

Les dispositions générales sur l'exécution des mesures (art. 16 à 19 LFCPM) intéressent ce sujet. Il faut souligner que durant l'exécution du placement, le mineur doit recevoir une instruction et une formation adéquates (art. 16 al. 3) ; cette exigence rejoint celles posées par l'exécution de la privation de liberté après jugement (cf. ci-dessus point 3.2.2).

3.3 L'avant-projet de LFPPM

Cet avant-projet règle la procédure applicable aux mineurs appelés à comparaître devant la justice des mineurs et l'organisation des autorités de poursuite, de jugement, de recours et d'exécution spécialisées pour les mineurs. Pour le sujet de la privation de liberté sont traités les questions

- de la détention préventive et de son exécution
- de l'exécution des mesures et peines.

Ces deux points vont être examinés ci-après.

3.3.1 La détention préventive

Ce sont les art. 39 et 40 de l'avant-projet¹² qui traitent de la détention préventive, les modalités à remplir par le juge, la durée possible de cette mesure et la possibilité pour le mineur de demander sa mise en liberté. Cet article fixe le cadre, mais n'intéresse pas particulièrement le thème développé ici.

Par contre, l'art. 40 LFPPM est plus pertinent puisqu'il traite des conditions d'exécution de la détention préventive. Selon ces nouvelles dispositions procédurales :

- la séparation mineurs/majeurs/ est exigée (al. 1),

¹¹ Cf. art. 15 LFCPM et message cité, p. 256-258

¹² Cf. art. 39 et 40 LFCPM et message explicatif de juin 2001, p. 85-89

- les mineurs de 10 à 15 ans doivent être détenus dans un établissement spécialisé (al. 2),
- les mineurs de 15 ans révolus à 18 ans qui sont retenus depuis plus de quatorze jours doivent être détenus dans un établissement spécialisé (al. 2)
- les mineurs qui sont détenus pour une certaine période doivent pouvoir demander à être occupés (al. 3),
- la liberté des jeunes détenus ne sera pas entravée plus que nécessaire (al. 4),
- les jeunes détenus seront libérés dès que la cause à l'origine de leur détention préventive aura disparu.

Par rapport à l'art. 6 LFCPM, les deux premières exigences sont identiques (séparation des adultes et établissement spécialisé) alors que l'exigence de l'alinéa 3 est nouvelle ; l'occupation des jeunes qui font des séjours d'une certaine durée. L'entrave minimale à la liberté et la remise en liberté dès que possible vont de soi et n'appellent pas de commentaires particuliers.

3.3.2 L'exécution des mesures et peines

Ce point est très important car il indique qui exerce la fonction d'autorité d'exécution des mesures et peines prononcées par la justice des mineurs.

Il faut ici expliquer que, contrairement à la justice des adultes qui connaît le principe de la séparation des fonctions judiciaires, le droit pénal des mineurs admet le principe de l'unité de traitement¹³ où le magistrat en charge des mineurs délinquants exerce les fonctions de l'instruction, de jugement et d'exécution. Cette situation connue de la justice juvénile, admise par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁴ et reconnue également conforme par le Comité des droits de l'enfant¹⁵ lors de son examen du rapport de la Suisse, permet donc au même juge d'intervenir aux différents stades de la procédure.

Cela a une importance matérielle capitale puisque c'est le juge des mineurs qui, dans le cadre des mesures et des sanctions, choisit celle qui paraît appropriée aux besoins du mineur ; c'est aussi lui qui va déterminer, en cas de mesures notamment, le choix de l'établissement adapté à la problématique et à la personnalité du jeune soumis à la mesure.

¹³ Rapport explicatif cité, p. 44 ss, de 55 à 67

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Norrier c. Pays-Bas du 24 août 1993, 31/1992/376/450

¹⁵ CRC 15/add. 182 du 13 juin 2002, ch. 7, litt. e

C'est l'art. 50 de la LFCPM¹⁶ qui accorde au Juge des mineurs la compétence d'exécuter les mesures et peines que la LFCPM attribue à l'autorité d'exécution. Le Juge des mineurs est donc autorité d'exécution.

Il n'échappera à personne la différence entre le droit pénal ordinaire et le droit pénal des mineurs en ce domaine. L'autorité d'exécution n'est pas dans les mêmes mains. Cela devra être pris en compte à un double niveau :

- au niveau de l'autorité dirigeante du Concordat et
- au niveau de l'implication directe des juges des mineurs dans tous les actes relatifs aux mesures privatives de liberté sous forme de détention préventive, où ils agissent en qualité de magistrats instructeurs et dans l'exécution des détentions après jugement ou des placements en établissement fermé, où ils interviennent comme autorité d'exécution.

4. Situation en Suisse et en Suisse romande

4.1 Généralités

D'une manière générale, la situation en Suisse est caractérisée par :

- une forte augmentation du nombre de mineurs dénoncés et condamnés par les instances des mineurs,
- un glissement de la délinquance "adulte" vers la délinquance des mineurs,
- une transformation du genre des infractions commises par les mineurs,
- un abaissement de l'âge où l'on commet des infractions.

Nous allons examiner ces affirmations plus en détails.

4.1.1 Augmentation du nombre des dénonciations

Les statistiques fédérales en matière de délinquance juvénile existent de manière sérieuse depuis 1986 et de manière systématique depuis l'introduction du système "Jusus" par l'Office fédéral de la statistique en 1999¹⁷. On peut dire de manière grossière que les chiffres des mineurs condamnés en Suisse ont peu évolué jusqu'en

¹⁶ Cf. art. 50 et rapport explicatif cité, p. 93-94

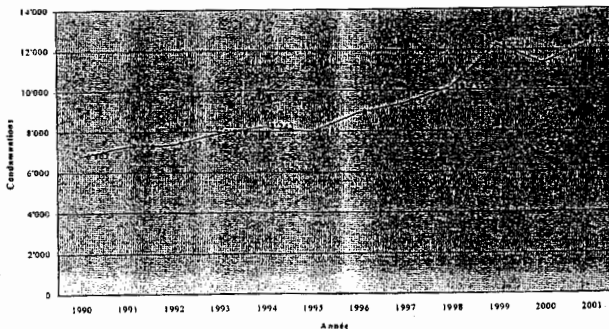
¹⁷ Statistiques sur les condamnations pénales des mineurs en 1999 (Jusus), Office fédéral de la statistique, Berne avril 2001

1990, qu'ils ont augmenté légèrement entre 1990 et 1995 et que depuis 1995, l'augmentation est importante.

Le tableau ci-après¹⁸ illustre cette augmentation très claire entre 1990 et 2001. Il s'agit du nombre de mineurs condamnés en Suisse

Année	Condamnations
1990	6'803
1991	7'278
1992	7'357
1993	7'930
1994	8'243
1995	7'983
1996	8'900
1997	9'364
1998	10'131
1999	12'238
2000	11'314
2001	12'319

Nombre de mineurs condamnés en Suisse



On remarque donc une très nette augmentation, en Suisse, du nombre de mineurs qui ont fait l'objet d'une condamnation.

¹⁸ Chiffres tirés du document "Condamnations pénales des mineurs en Suisse", Office fédéral de la statistique, Berne et Neuchâtel

Pour les cantons romands, nous présentons ci-après le nombre de mineurs dénoncés. Ce nombre représente exactement l'évolution du travail effectif des tribunaux des mineurs, étant entendu qu'un certain nombre de dénonciations ne sont pas suivies de condamnations, donc ne figurent pas dans le tableau ci-dessus, car elles peuvent se conclure par un non-lieu, un refus de suivre, un classement, un acquittement, un retrait de plainte, une conciliation, un dessaisissement.

Cela donne le tableau suivant¹⁹ :

Nombre de mineurs dénoncés en Suisse romande

	VS	VD	GE	FR	NE	JU
1990	829	*	1'009	1'257	963	238
1991	884	1'921	1'623	1'340	768	216
1992	904	1'706	982	1'188	808	201
1993	874	2'498	998	1'067	679	207
1994	928	2'591	1'154	1'154	797	201
1995	1'016	2'812	1'213	1'061	827	276
1996	1'026	2'648	1'317	1'140	783	237
1997	1'072	2'781	1'428	1'196	878	286
1998	1'097	2'950	1'360	1'421	854	303
1999	1'273	2'903	1'319	1'665	990	329
2000	1'387	3'232	1'630	1'494	1'038	472
2001	1'360	3'495	1'778	1'626	1'200	420
2002	1'399	4'184	*	1'830	*	279

* pas de données chiffrées

A noter que pour Genève, ces chiffres ne concernent que les adolescents ; les enfants (moins de 15 ans) ne sont pas comptés.

Si l'on regarde globalement ces chiffres, il ressort très nettement une sérieuse augmentation du nombre des mineurs dénoncés devant les instances pénales des mineurs de Suisse romande. Si l'on observe en détail, on se rend compte que dans certains cantons les chiffres ont presque doublé.

4.1.2 Glissement de la délinquance "adulte" vers la délinquance des mineurs

Pendant très longtemps, le gros de la délinquance était le fait des adultes, avec une sur-représentation des jeunes adultes (18 - 25 ans). Or, si ce sont toujours les adultes qui occupent principalement les instances pénales (police et justice), les mineurs

¹⁹ Chiffres fournis par les instances spécialisées des mineurs en Suisse romande

proportionnellement deviennent toujours plus nombreux à être l'objet de poursuites pénales.

Ainsi, l'on est passé d'une proportion de 15% environ du total des infractions découvertes où les auteurs étaient des mineurs, à une proportion de près d'un tiers²⁰, avec des pointes jusqu'à 44%, comme dans le canton de Fribourg en 2001²¹. Ce constat, malheureusement, semble se confirmer en 2002.

4.1.3 Modifications dans le genre des infractions commises

Il est intéressant ici de signaler la modification dans le genre des infractions commises. Le petit tableau ci-après²² renseigne sur cette évolution :

a) infractions contre le patrimoine

1990 :	4'410 mineurs condamnés,	soit 64.8 %
1995 :	5'083 mineurs condamnés,	soit 63.7 %
1997 :	5'785 mineurs condamnés,	soit 61.0 %
2000 :	5'052 mineurs condamnés,	soit 44.7 %

b) infractions contre l'intégrité corporelle

1990 :	181 mineurs condamnés,	soit 2.5 %
1995 :	417 mineurs condamnés,	soit 5.1 %
1997 :	653 mineurs condamnés,	soit 7.0 %
2000 :	798 mineurs condamnés,	soit 7.1 %

c) infractions contre la législation sur la circulation routière

1990 :	2'479 mineurs condamnés,	soit 36.4 %
1995 :	3'322 mineurs condamnés,	soit 41.6 %
1997 :	3'393 mineurs condamnés,	soit 36.2 %
2000 :	1'189 mineurs condamnés,	soit 10.5 %

d) infractions contre la législation sur les stupéfiants

1990 :	767 mineurs condamnés,	soit 11.0 %
1995 :	1'322 mineurs condamnés,	soit 16.6 %
1997 :	1'609 mineurs condamnés,	soit 17.2 %
2000 :	4'461 mineurs condamnés,	soit 39.0 %

²⁰ Statistiques de la police cantonale valaisanne pour 2001, Sion février 2002, p. 27

²¹ Statistiques de la police cantonale fribourgeoise pour 2001

²² Cf. note 18 ci-dessus

L'on s'aperçoit ainsi d'une assez sérieuse modification dans le genre des infractions commises : les infractions contre le patrimoine qui étaient le fait de 2 mineurs sur 3 en 1990, diminuent assez sensiblement ; les infractions contre la LCR chutent. Mais par contre, les infractions contre l'intégrité corporelle sont multipliées par trois et celles contre la législation fédérale sur les stupéfiants sont multipliées par quatre. Cela signifie en clair qu'il y a moins d'atteintes à la propriété, mais plus d'atteintes contre la valeur la plus importante (le respect de la vie) et plus d'actes d'autodestruction. La banalisation qui entoure le phénomène de la consommation des produits cannabiques explique en partie l'augmentation spectaculaire du nombre des infracteurs à la LStup.

4.1.4 Des auteurs toujours plus jeunes

La quatrième caractéristique de l'évolution des données de la délinquance juvénile est celle de l'âge toujours plus précoce auquel on commet des infractions. C'est une constante dans toute la délinquance étudiée dans les pays occidentaux. En Suisse, les tribunaux des mineurs se trouvent en proie à cette même tendance.

Cette réalité pose des difficultés supplémentaires, car le jeune âge des auteurs coïncide en général avec des problèmes liés à la phase délicate de la sortie de l'état de latence pour entrer dans l'adolescence. Cela se complique encore par l'état d'écolier des jeunes délinquants qui parfois ne sont plus tolérés dans les établissements scolaires normaux, s'en font renvoyer, plus ou moins contre l'obligation scolaire imposée et posent la grande difficulté d'absences de structures contenant pour ce type de situations.

C'est un élément délicat du puzzle des institutions à mettre en place : le jeune âge des auteurs empêche le prononcé de sanctions strictes ; le comportement de ces très jeunes va souvent au-delà des limites du supportable pour les familles, les classes, les institutions classiques d'éducation. Tout cela exacerbe encore par la nécessité d'assurer une scolarisation minimale.

4.2 La détention préventive en Suisse romande

4.2.1 Généralités

La situation légale de la détention préventive est réglée par les différentes lois de procédure pénale cantonales. En bref, les motifs de mise en détention sont plus moins identiques : fort soupçon de commission d'une infraction, risque de collusion, risque de fuite, risque de ré-itération. Les juges ont l'obligation d'entendre les mineurs dans des délais très brefs (entre 24 et 48 heures). Les conditions d'exécution de ces mesures coercitives sont aussi l'objet de dispositions cantonales.

Chaque canton a mis en place un dispositif approprié pour assurer la détention préventive des mineurs. Les cantons de Vaud et de Genève disposent chacun d'un établissement spécialisé (Valmont et la Clairière), mais qui ont une vocation polyvalente : assurer la détention préventive, effectuer des observations et permettre l'exécution de peines de détention après jugement. De fait, ces deux institutions spécifiques sont occupées en plein et ne peuvent recevoir tous les mineurs que l'on voudrait y placer. Paradoxalement, ce sont les deux cantons qui ont le plus recours aux établissements pour adultes pour recevoir des mineurs en détention préventive : Le Bois-Mermet, La Tuilière, La Croisée et Lonay pour Vaud, Champ-Dollon et Riant-Parc pour Genève. Ce paradoxe s'explique certainement par le caractère urbain des deux principaux centres (Genève et Lausanne) et par l'attraction que joue la ville du bout du lac sur une partie de la population juvénile de la France voisine.

Les autres cantons travaillent avec leurs organes pénitentiaires pour assurer la détention préventive dans des conditions acceptables pour les mineurs. Ce sont des solutions très souvent pratiques et centralisées en un endroit du canton, qui facilitent la tâche des magistrats instructeurs des mineurs. Mais probablement qui ne correspondent pas en tous points aux standards internationaux en vigueur.

La critique la plus virulente et la plus fréquente faite aux solutions mises en place par les cantons est celle de la non-séparation mineurs/majeurs.

4.2.2 Les chiffres

Par rapport au mandat donné, il semble intéressant de connaître la situation chiffrée de la détention préventive en Suisse romande, afin de pouvoir se rendre compte du besoin et de l'évolution du besoin.

Les chiffres ci-après ont été collectés par un groupe de travail "détention des mineurs", mandaté par la Commission concordataire des adultes ; ces chiffres ont été récoltés au printemps 2001²³. Ils ont été complétés par les chiffres des années 2001 et 2002 pour être le plus proche possible de la réalité.

La situation selon le sexe étant très différente, nous examinons les tableaux des garçons, puis ceux des filles.

²³ Rapport du groupe de travail "détention des mineurs" du 31 août 2001, p. 4 ss

4.2.2.1 Les garçons

Ci-après voilà les trois tableaux relatifs à la détention préventive des garçons :

Nombre de mineurs garçons détenus en Suisse romande pour la durée de 1 à 5 jours

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	52	*	92	14	1	-	2	2
1996	67	45	127	21	-	11	2	-
1997	36	41	144	23	6	5	6	-
1998	56	47	167	26	7	3	2	4
1999	60	39	142	13	1	3	1	9
2000	64	43	119	18	4	3	1	6
2001	46	35	177	16	3	1	3	*
2002	56	53	196	24	6	*	-	*

* pas de données chiffrées

Nombre de mineurs garçons détenus en Suisse romande pour la durée de 6 à 30 jours

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	28	*	89	12	1	1	2	-
1996	20	75	122	17	-	1	2	-
1997	12	117	156	24	3	7	3	-
1998	24	126	169	27	7	2	2	4
1999	16	93	241	20	8	2	3	15
2000	19	70	133	14	4	9	1	2
2001	14	78	189	7	7	1	5	*
2002	22	135	258	19	11	*	*	*

* idem ci-dessus

Pour les années 2000, 2001, 2002, il a paru utile de faire une étape supplémentaire en distinguant la détention préventive de 6 à 14 jours et de 15 à 30 jours.

**Nombre de mineurs garçons détenus en Suisse romande
pour la durée de 6 à 14 jours**

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
2000	14	57	44	14	-	8	1	*
2001	13	57	63	7	4	1	6	*
2002	21	99	86	16	8	4	2	*

* idem ci-dessus

**Nombre de mineurs garçons détenus en Suisse romande
pour la durée de 15 à 30 jours**

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
2000	2	13	89	2	4	1	-	*
2001	1	21	126	4	3	-	-	*
2002	2	36	172	2	3	*	1	*

* idem ci-dessus

**Nombre de mineurs garçons détenus en Suisse romande
pour la durée 31 jours et plus**

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	3	-	4	1	-	-	1	-
1996	-	5	4	-	-	-	1	1
1997	3	3	15	3	2	2	-	5
1998	5	11	50	2	7	1	3	7
1999	2	19	53	1	9	1	1	13
2000	-	14	62	2	1	1	-	2
2001	-	31	82	1	2	1	-	*
2002	-	14	72	6	4	*	-	*

* idem ci-dessus

4.2.2.2 Les filles

Ci-après voilà les trois tableaux relatifs à la détention préventive des filles :

Nombre de mineures filles détenues en Suisse romande pour la durée de 1 à 5 jours

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	1	-	19	3	1	-	1	-
1996	6	8	10	3	1	5	-	-
1997	10	4	20	2	-	-	-	-
1998	1	5	33	3	-	1	-	-
1999	6	4	14	1	-	-	-	1
2000	8	10	20	1	4	-	1	2
2001	5	4	24	1	1	-	-	*
2002	4	10	11	1	-	*	-	*

* idem ci-dessus

Nombre de mineures filles détenues en Suisse romande pour la durée de 6 à 30 jours

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	2	-	21	3	-	2	-	-
1996	2	7	20	4	-	2	-	-
1997	-	14	16	3	-	-	-	-
1998	1	14	25	3	-	-	-	-
1999	2	13	44	1	-	1	-	1
2000	-	22	35	2	-	-	2	1
2001	5	5	52	-	1	-	-	*
2002	2	9	26	2	-	*	*	*

* idem ci-dessus

Pour les années 2000, 2001, 2002, il a paru utile de faire une étape supplémentaire en distinguant la détention préventive de 6 à 14 jours et de 15 à 30 jours.

Nombre de mineures filles détenues en Suisse romande
pour la durée de 6 à 14 jours

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
2000	-	18	12	2	-	-	-	*
2001	4	5	17	-	-	-	-	*
2002	2	8	9	1	-	-	-	*

* idem ci-dessus

Nombre de mineures filles détenues en Suisse romande
pour la durée de 15 à 30 jours

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
2000	-	4	23	-	-	-	-	*
2001	1	-	35	-	1	-	-	*
2002	-	1	17	-	-	*	-	*

* idem ci-dessus

Nombre de mineures filles détenues en Suisse romande
pour la durée 31 jours et plus

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	-	*	-	-	-	1	-	-
1996	-	-	1	-	-	-	-	-
1997	1	-	1	-	-	-	-	-
1998	1	-	2	-	-	-	-	-
1999	1	-	1	-	-	-	-	-
2000	-	1	24	-	-	-	-	1
2001	-	2	28	-	-	-	-	*
2002	-	-	18	-	-	*	-	*

* idem ci-dessus

4.3 La détention après jugement en Suisse romande

4.3.1 Généralités

La détention après jugement est régie par l'art. 95 CP actuel, qui prévoit la possibilité pour les mineurs âgés de plus de 15 ans révolus qui ne doivent pas faire l'objet d'une mesure, de se voir infliger une peine privative de liberté, nommée détention, de un jour à un an. Par le jeu de l'art. 96 CP, le sursis est accordé très généreusement aux mineurs par les instances compétentes, si bien que le nombre de peines de détention à exécuter est peu important pour les garçons et encore moins important pour les filles.

Il faut dire que le droit pénal des mineurs helvétique donne la priorité à la mesure sur la peine et que de nombreux cas de délinquance juvénile caractérisée sont traités par le biais de la mesure de placement (art. 91 ch. 1 et parfois art. 91 ch. 2 CP).

Les conditions d'exécution de ces peines sont régies par l'art. 95 ch. 3 CP qui prévoit que la détention sera exécutée dans des locaux propres aux adolescents à l'exclusion des établissements pénitentiaires ou d'internement et, si elle dure plus d'un mois, par renvoi dans une maison d'éducation. Après 18 ans, la peine de détention non encore exécutée pourra l'être dans un local d'arrêts (jusqu'à un mois) et par renvoi dans une maison d'éducation au travail (plus d'un mois). Ces dispositions sont critiquables, notamment pour les peines supérieures à un mois, car elles contribuent à une confusion des genres (éducatif et punitif) ; de fait, l'exécution des peines de plus d'un mois en maison d'éducation sont devenues rarissimes.

Par rapport aux lieux d'exécution, on retrouve le recours aux institutions à vocation multiple de Valmont et de la Clairière, avec les contraintes en nombre de places disponibles que l'on a déjà évoquées. Les cantons qui ne disposent pas de tels établissements, ont trouvé des arrangements locaux ou ont pu disposer, parfois, de la sollicitude des deux institutions spécialisées.

Le nouveau droit impose de trouver des solutions nouvelles, spécifiques, conformes aux prescriptions minimales.

4.3.2. Les chiffres

Là aussi, il semble utile de présenter, sous forme de tableaux la réalité de la détention après jugement en Suisse romande. Les chiffres proviennent de la même source²⁴. Ils ont été complétés par les chiffres des années 2001 et 2002 pour être le plus proche possible de la réalité.

²⁴ Cf. note 23

La situation selon le sexe étant très différente, nous examinons les tableaux des garçons, puis ceux des filles.

4.3.2.1 Les garçons

Ci-après voilà les deux tableaux relatifs à la détention après jugement des garçons :

Nombre de mineurs garçons exécutant une détention en Suisse romande pour la durée de moins d'un mois

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	3	30#	10	6	3	-	-	-
1996	2	36#	12	7	1	-	-	1
1997	2	46#	18	9	7	3	-	4
1998	1	36#	16	15	5	2	-	4
1999	1	48#	21	16	7	1	1	-
2000	1	33#	44	9	9	-	-	1
2001	1	35	53	12	8	1	-	*
2002	1	45	4	23	24	*	*	*

* idem ci-dessus

Le canton de Vaud n'a pas pu distinguer les garçons des filles et a comptabilisé ensemble détention des filles et des garçons, sauf pour 2001 et 2002.

Nombre de mineurs garçons exécutant une détention en Suisse romande pour la durée de plus d'un mois

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	-	5#	2	1	1	-	-	-
1996	-	4#	3	2	-	-	-	-
1997	-	10#	10	3	1	-	-	2
1998	-	17#	20	2	13	-	-	6
1999	-	13#	24	5	12	-	-	4
2000	-	25#	76	5	5	-	-	-
2001	-	18	65	4	-	-	-	*
2002	-	18	6	3	3	*	*	*

* idem ci-dessus

idem ci-dessus

4.3.2.2 Les filles

Ci-après voilà les deux tableaux relatifs à la détention après jugement des filles :

**Nombre de filles exécutant une détention en Suisse romande
pour la durée de moins d'un mois**

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	-	#	1	1	-	-	-	-
1996	-	#	7	1	-	1	-	-
1997	-	#	8	2	-	-	-	-
1998	-	#	13	2	-	-	-	-
1999	-	#	6	3	-	4	-	-
2000	-	#	11	1	3	-	-	-
2001	-	12	18	-	2	-	-	*
2002	-	6	22	-	3	*	*	*

* idem ci-dessus

idem ci-dessus

**Nombre de filles exécutant une détention en Suisse romande
pour la durée de plus d'un mois**

	VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
1995	-	#	-	-	-	-	-	-
1996	-	#	2	-	-	-	-	-
1997	-	#	2	1	-	-	-	-
1998	-	#	3	2	-	-	-	-
1999	-	#	3	3	-	-	-	-
2000	-	#	17	-	1	-	-	-
2001	-	3	21	-	-	-	-	*
2002	-	2	5	-	-	*	*	*

* idem ci-dessus

idem ci-dessus

5. Les exigences internationales

Le domaine de l'intervention face aux personnes détenues est un domaine sensible qui a fait l'objet de nombreuses directives au niveau international. Nous allons surtout développer le chapitre consacré aux droits de l'enfant puisque, dans ce domaine, nous avons depuis 1985, une floraison de traités internationaux. Avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, citée plus communément sous le titre "Convention des droits de l'enfant" (CDE), qui fixe les principes de base applicables à toutes les personnes de moins de 18 ans et avec les Règles de la Havane (RH ou RPL), qui cherchent à régler la manière de traiter les mineurs privés de liberté, nous disposons des deux textes fondamentaux. Nous les passerons en revue de même que d'autres instruments juridiques liés à la matière et qui abordent tous la question de la détention des mineurs.

Dans un deuxième temps, nous ferons référence aussi aux principales prescriptions en matière pénitentiaire, même si elles ne traitent pas spécifiquement des mineurs.

5.1 Les droits de l'enfant

5.1.1 Généralités

Sur le plan international, plusieurs instruments se sont développés depuis une quinzaine d'années qui ont une influence directe sur le développement du droit pénal des mineurs (et le droit de protection de l'enfance), sur les prises en charge des jeunes délinquants et, partant, sur les principes de procédure et les conditions à respecter relativement à la privation de liberté des plus jeunes justiciables.

Il est important, avant d'évoquer les problèmes posés par un concordat sur la détention des mineurs, de faire état de ces sources de droit international, qui sont censées, sinon être appliquées telles quelles, à tout le moins inspirer notre droit national.

Les droits de l'enfant ne sont pas forcément connus, même si l'appellation jouit d'une certaine notoriété ; ils sont aussi combattus par certains et la Suisse a fait long avant de s'y rallier. Pourtant ils constituent une nouvelle donne incontournable. Pour résumer et sans entrer dans les détails, disons que les droits de l'enfant ont une portée très importante²⁵ puisque :

- ils ont fait passer l'enfant de la position d'objet de la sollicitude des adultes au statut de sujet de droits, donc où les enfants eux-mêmes sont propriétaires de droits qu'ils peuvent faire valoir, même parfois de manière indépendante ;

²⁵ ZERMATTEN J., Les principaux instruments internationaux en droits de l'enfant, Working-report, IDE, Sion 2001

- ils obligent à considérer, dans les décisions rendues, l'intérêt supérieur de l'enfant, comme critère déterminant (à la fois unité de contrôle et à la fois unité de mesure (art.3 CDE) ;
- ils donnent la parole à l'enfant (art. 12 CDE) ;
- ils constituent une base unique, holistique (tous les aspects de la vie de l'enfant sont abordés) et universelle pour la prise en charge des enfants.

Le domaine de la justice pénale des mineurs est, de tous les domaines des droits de l'enfant, celui où les traités internationaux ont été le plus développés et de manière assez curieuse, puisque ce n'est heureusement pas le domaine qui regarde le plus grand nombre d'enfants ; au contraire, c'est un champ occupé par une minorité. Mais probablement que la position particulière du mineur face à l'Etat, considéré dans son rôle judiciaire et les enjeux en présence, notamment sur le plan des réactions sociales sous forme de privation de liberté, voire même de peine capitale, ont justifié cet intérêt prioritaire.

C'est aussi un domaine où il existe une certaine articulation entre les traités et où l'on a cherché, par différents textes il est vrai, à apporter une réponse globale à un phénomène – la délinquance des jeunes – et non des réponses partielles. Cette articulation est à souligner, car elle n'existe pas entre d'autres éléments du puzzle "droits de l'enfant". Elle est effectuée sur un mode logique : d'abord, des principes généraux destinés à la prévention de la délinquance juvénile ; puis, la question de l'administration de la justice des mineurs ; enfin, le sort à réserver aux mineurs privés de liberté.

5.1.2 La Convention des droits de l'enfant

Le premier texte à évoquer est la **Convention des NU relative aux droits de l'enfant (CDE)²⁶ du 20 novembre 1989**, que la Suisse a signée et ratifiée (entrée en vigueur le 26 mars 1997). A ce jour, 191 Etats sur 193 ont signé et ratifié cette convention (exceptions : USA et Somalie), ce qui en fait un instrument de portée universelle.

Il y aurait beaucoup à dire sur cette convention, mais le propos doit se circonscrire ici à la procédure pénale. Remarquons toutefois, d'une manière générale, que cette convention introduit plusieurs notions fondamentales qui ont une influence directe ou indirecte sur l'administration de la justice juvénile :

- la définition de l'enfant (être humain qui n'a pas 18 ans) (art. 1),
- l'obligation d'entendre la parole de l'enfant (art. 12),

²⁶ Normes internationales relatives aux droits de l'enfant, Livret 1, DEI, Genève 1995

- le critère de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3),
- le principe de non-séparation d'avec les parents (art. 9),
- la responsabilité des parents (art. 18),
- l'interdiction de la peine capitale, de la torture, de traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 37),
- la privation de liberté vue comme mesure "ultima ratio" (art. 37),
- la justice juvénile, notamment la procédure pénale (art. 40).

Pour le sujet qui intéresse ce rapport, on se rapportera surtout à l'art. 37 qui fixe :

- à la litt. a : la nécessité de disposer d'une base légale pour priver un enfant de liberté,
- à la litt. c : l'obligation de détenir les enfants avec humanité et respect de leur personne ; de les séparer des adultes ; d'assurer les liens avec la famille (correspondance et visites),
- à la litt. d : la possibilité pour les enfants détenus d'avoir accès à une assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, le droit de contester la légalité de la privation de liberté et de voir une décision rapide prise à ce sujet par une autorité indépendante et impartiale.

Ces grands principes devraient inspirer les dispositions à prendre dans notre pays par rapport à la privation de liberté des mineurs.

Il faut redire, pour en terminer avec la CDE, qu'il s'agit d'un instrument international de portée contraignante et que les Etats parties sont engagés par leur ratification à appliquer les droits de l'enfant. L'application est contrôlée périodiquement par le Comité des droits de l'enfant.

5.1.3 Les Principes de Riyad

Si l'on suit la logique de l'ensemble des instruments pertinents pour notre rapport, le deuxième texte à considérer est les **Principes directeurs des NU pour la prévention de la délinquance juvénile du 14 décembre 1990 (dits Principes directeurs de Riyad)**²⁷. La date de leur acceptation n'est pas innocente, dans le sens où elle est postérieure à l'adoption de la CDE et qu'elle fait donc référence implicite à ce texte fondamental et à la position de l'enfant considéré, depuis 1989, comme un être

²⁷ Idem note 26, livret 2

humain à part entière et donc détenteur de droits. Il s'agit de principes qui n'ont pas de valeur contraignante, sauf pour des points précis déjà formulés dans la Convention et qui trouvent ici un développement ou une explicitation. La prévention de la délinquance juvénile est abordée d'une manière positive, soit comme la promotion du bien-être et de l'intégration sociale, composantes nécessaires pour éviter à un enfant de se manifester par des comportements délictueux.

Ce texte, pour important qu'il soit, ne comporte que peu de règles directement applicables au domaine qui intéresse cette étude ; on peut néanmoins retenir les chiffres 54 (prohibition des corrections ou punitions dures) et 58 (nécessité de disposer de personnel formé).

5.1.4 Les Règles de Beijing

C'est un texte important pour la procédure pénale ; les Règles minima des NU concernant l'administration de la justice pour mineurs du 29 novembre 1985 (dites Règles de Beijing ou RB)²⁸. Elles donnent aux Etats des lignes directrices pour tenir compte de la protection des droits de l'enfant et le respect de leurs besoins lors de l'élaboration de systèmes spécialisés de justice pour mineurs. Il s'agit donc là aussi de règles non contraignantes, mais qui comblent une lacune : en effet, tous les textes antérieurs établis par les NU (Pacte de 66 sur l'exercice des droits civils et politiques et minima pour le traitement des détenus de 1955) ne faisaient pas référence explicite à la justice des mineurs. D'où la nécessité de ce premier instrument international. Ces règles de 1985 sont donc antérieures à la Convention, mais il est intéressant de constater que la CDE a repris les principales dispositions des Règles de Beijing pour leur donner ainsi une valeur contraignante. De très nombreux articles intéressent la procédure pénale proprement dite ou l'organisation judiciaire. Ce texte court (30 articles seulement) est important, car il définit de manière très précise la manière dont la justice des mineurs doit intervenir auprès des jeunes dans les trois phases de l'instruction, du jugement et de l'exécution.

Pour la question de la privation de liberté des mineurs, les RB abordent à plusieurs reprises cette question. Notamment, pour la détention préventive, à l'art. 13, tout entier consacré au sujet, qui fixe :

13.3 *"Les mineurs en détention préventive doivent bénéficier de tous les droits et garanties prévus par l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus adoptés par l'ONU."*

13.4 *"Les mineurs en détention préventive doivent être séparés des adultes et détenus dans des établissements distincts ou dans une partie distincte d'un établissement qui abrite aussi des adultes."*

13.5 *"Pendant leur détention préventive, les mineurs doivent recevoir les soins, la protection et toute l'assistance individuelle – sur les plans social, professionnel,*

²⁸ Idem note 25, livret 4

psychologique, médical et physique – qui peuvent leur être nécessaires eu égard à leur âge, à leur sexe et à leur personnalité."

Pour la question de la détention après jugement, l'art. 17.1 litt. a fixe que la restriction de la liberté personnelle du mineur ne peut être utilisée qu'après examen minutieux.

Sur la prise en charge en institution (cela intéresse le placement fermé, les RB ont fixé des objectifs à l'art. 26 : ceux-ci sont importants et répètent que les mineurs doivent être placés dans des établissements appropriés, séparés des adultes et qu'ils doivent pouvoir recevoir aide, soins, formation, occupation etc.; avec une mention spéciale pour les jeunes délinquantes (art. 26.4).

5.1.5 Les Règles de la Havane

Le texte suivant est le plus important pour notre matière puisqu'il parle des règles à observer pour les mineurs privés de liberté, sujet souvent brûlant, parfois tabou. Il s'agit des **Règles des NU pour la protection des mineurs privés de liberté du 14 décembre 1990** (dites **Règles de la Havane, RH ou RPL**)²⁹.

Ce texte a un objectif clairement défini : la protection et le bien-être des mineurs privés de liberté, c'est-à-dire de toutes les personnes de moins de 18 ans qui sont sous le coup d'une privation de leur liberté (soit sous forme de détention ou emprisonnement soit sous forme de placement dans un établissement public ou privé), ordonnée par une autorité judiciaire, pour parer aux effets néfastes de la privation de liberté en garantissant les droits de l'enfant. Il est certain que dans la procédure, au moment où il va être question de détention préventive notamment, ces principes vont intervenir et devront inspirer également le législateur suisse.

D'ailleurs, une place particulière est réservée à la détention avant jugement et au respect de certaines règles pour les gardes à vue ou les retenues dans les commissariats de police. C'est, en effet, dans ce domaine que le plus grand nombre de lésions des droits de l'enfant sont commises à travers le monde, en Suisse probablement aussi.

Il est renoncé à exposer toutes les prescriptions prévues par cet instrument international et il est renvoyé à sa lecture, car figurant comme annexe III de ce rapport. Il est cependant utile ici de résumer en quelques grands principes, l'essentiel du contenu des RH :

- la privation de liberté est la mesure du dernier recours et est aussi brève que possible,

²⁹ Idem note 25, livret 3

- la légalité de la privation de liberté,
- la priorité donnée à de petits établissements ouverts pour favoriser la prise en charge individualisée et éviter d'aggraver les effets néfastes de la prison,
- la possibilité d'exercer une activité intéressante ou de recevoir une formation,
- la nécessité d'avoir des établissements décentralisés pour permettre le maintien des contacts avec la famille et les proches,
- le traitement des mineurs est un service social important pour la communauté,
- les mineurs privés de liberté doivent comprendre les méthodes utilisées et les objectifs du traitement utilisés,
- la formation indispensable du personnel,
- les modalités d'exécution doivent faciliter le retour dans la communauté.

Notons que pour ces trois derniers instruments, il s'agit de recommandations qui n'ont pas comme telles une valeur contraignante pour les Etats. Cependant, les pays ne peuvent pas non plus les ignorer, les transgresser ou aller à fin contraire, puisqu'il s'agit de principes minima qui devraient être au moins respectés ; comme indiqué, ces règles ne sont pas isolées mais font partie d'un tout logique et sont imbriquées les unes dans les autres. Il n'est donc pas raisonnable de les passer sous silence ou d'opérer un tri subjectif entre celles qui pourraient convenir dans tel système et les autres... De plus, la CDE agit comme un toit, sous lequel sont rangés ces textes spécifiques ; de ce fait, elle accorde toute l'influence contraignante de ses grands principes à ceux contenus dans ces trois textes³⁰.

5.1.6 La Loi Modèle

Il faut mentionner aussi **Le Modèle de loi sur la justice des mineurs de septembre 1997**³¹, préparé par le Centre des NU pour la Prévention internationale du Crime (Vienne). Ce texte a été formulé sur la base de quatre-vingts lois nationales recueillies et étudiées par le centre, dans le but d'aider les pays qui n'ont pas encore de loi spécifique sur la justice des mineurs et qui entendent en mettre en place, ou les pays qui révisent leur législation, en leur proposant un canevas de loi, qui laisse ouvertes de nombreuses options et variantes pour être compatible avec le système législatif du pays concerné.

³⁰ MCCARNEY W., The United Nations Instruments concerning Juvenile Delinquency, in Cent ans de justice juvénile, Bilans et perspectives, IDE, Sion mars 2000

³¹ Chronique de l'AIMJF, no 1, vol 7, p. 2 à 4

Ce texte prend appui sur les principes de la CDE et sur les instruments internationaux cités ci-dessus ; ce faisant, il explicite également ces traités et montre leur portée d'une manière concrète. On peut dire qu'il n'impose rien, mais qu'il inspire. Les solutions proposées sont basées sur le respect des droits de l'enfant et sont l'état le plus avancé des connaissances dans ce domaine.

La Loi Modèle propose à plusieurs reprises des considérations sur la détention préventive, la détention après jugement ou le placement en institution. Ce n'est cependant pas un texte qui entre dans les détails de l'exécution de ces mesures et peines, si bien qu'il n'est pas utile ici d'en faire davantage état.

5.1.7 Normes internationales et bonnes pratiques

Il faut encore mentionner la parution récente du "Guide des Normes internationales et des meilleurs pratiques"³², conçu comme un manuel pour la formation pratique aux droits de l'homme de tous ceux que la justice pour mineurs intéresse. Document donc très important qui non seulement répète les grands principes, mais encore indique comment les appliquer.

On relèvera ici tout un chapitre consacré aux mineurs privés de liberté (chapitre 5) qui traite de l'application pratique des principes relatifs aux enfants détenus ou placés³³.

5.2 Les règles pénitentiaires

Nous mentionnons ici deux documents : Les Recommandations européennes sur les règles pénitentiaires R (87)3 et le Corpus de standards du CPT.

5.2.1 Les Recommandations du CE R(87)3

Ces Règles ont été adoptées par le Conseil de l'Europe le 12 février 1987³⁴. Ce ne sont pas des règles types, ce sont des règles dites de référence, pour encourager et guider l'action du personnel à tous les niveaux. Il est beaucoup insisté dans ces règles sur la notion de dignité humaine, sur la nécessité d'agir avec humanité et efficacité et sur le rôle primordial de la formation du personnel.

³² The United Nations and juvenile justice, A guide to internationale standards and best practice, International Review of criminal policy, n° 49 et 50, United Nations, New York 1999

³³ Idem p. 27 à 32

³⁴ Recommandations européennes, n° R(87)3 du Comité des Ministres aux Etats membres par les règles pénitentiaires (12.02.1987), Conseil de l'Europe, Strasbourg

Par rapport aux jeunes détenus (terme utilisé par les recommandations), on notera trois dispositions spéciales :

Art. 10-4 "Les jeunes détenus doivent être hébergés dans des conditions qui les protègent le mieux possible contre toute influence néfaste et ils doivent bénéficier d'un régime qui tienne compte des besoins particuliers de leur âge."

Art. 69-5 "Il faut donner une formation professionnelle dans des métiers utiles aux détenus qui sont à même d'en profiter, particulièrement aux jeunes."

Art. 77 "L'éducation des jeunes détenus, notamment ceux d'origine étrangère ou ceux ayant des besoins culturels particuliers, en raison de leur ethnie, devrait retenir particulièrement l'attention des administrations pénitentiaires."

Toutes les autres dispositions, fort nombreuses au demeurant, visent les adultes. Est-ce à dire qu'elles ne s'appliquent pas aux mineurs ? Pas du tout. Selon le principe que l'on ne peut pas traiter plus mal un enfant qu'un adulte, ces règles de référence devraient également inspirer la prise en charge des mineurs privés de liberté et les protéger contre toutes formes de traitement inhumains et dégradants, et bien sûr contre la torture.

5.2.2 Le Corpus of Standards du CPT

Cet ensemble de normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants fait état de recommandations générales pour la prévention de la torture et du mauvais traitement dans le cadre de la privation de liberté³⁵. Le CPT fournit des rapports annuels sur l'état de la privation de liberté dans les pays concernés, en comparaison avec les standards internationaux.

Pour ce qui regarde les mineurs, il faut mentionner les remarques formulées pour la Suisse dans le rapport général de 1998³⁶. Ce rapport fonde son appréciation sur les standards spécifiques des droits de l'enfant mentionnés ci-dessus et met en exergue :

- la vulnérabilité plus grande des mineurs par rapport aux adultes,
- la vigilance particulière requise pour protéger leur bien-être physique et mental,
- le risque de mauvais traitement potentiellement plus grand chez les mineurs,
- le bénéfice de disposer de personnel mixte,
- la nécessité de disposer d'établissements propres aux mineurs,

³⁵ L'Ensemble de Normes (Corpus of Standards) du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CPT), OFJ, Berne janvier 2001

³⁶ Idem note 35, p. 29 à 33

- le choix de traitements interdisciplinaires (enseignants, formateurs, psychologues),
- l'intérêt à disposer d'établissements petits, pour une action personnalisée,
- le besoin d'activités physiques et intellectuelles stimulantes, aussi pour les filles,
- la qualité de la formation de l'ensemble du personnel,
- la promotion des contacts avec l'extérieur,
- les garanties qui doivent accompagner toutes sanctions disciplinaires,
- les soins médicaux (soins physiques, psychologiques et de médecine préventive).

On pourrait compléter ce panorama en indiquant que les remarques faites par le CPT pour les femmes privées de liberté devraient aussi s'appliquer aux mineures détenues, avec les nuances à apporter eu égard à leur âge et à leur maturité³⁷.

6. Un concordat pour la Suisse romande

Les cantons romands (et le Tessin) se sont unis à plusieurs reprises dans un passé récent pour régler ensemble des problèmes dont la solution semblait être régionale ou qui, visiblement, dépassaient leurs capacités propres. Ainsi, dans le domaine qui nous occupe, le Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin (du 22.10.1984) ou le Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers (du 4.7.1996) qui unit les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève et qui reste ouvert à l'adhésion de tout autre canton suisse.

Le domaine de l'exécution des peines semble particulièrement adapté à l'entraide intercantonale, tant il est vrai qu'il n'est pas rationnel que chaque canton se dote de tout l'éventail des institutions requises et qu'une bonne distribution des types d'établissements renforce l'offre et permet de couvrir presque tous les besoins.

³⁷ Idem note 35, p. 33 à 36

6.1 Intérêt d'un concordat

6.1.1 Généralités

Au vu de l'évolution de la délinquance juvénile en Suisse et en Suisse romande depuis plusieurs années, tendance qui ne semble pas vouloir s'inverser, au vu également des réquisits clairs de la législation matérielle et procédurale en chantier, au vu des exigences internationales qui engagent la Suisse, il serait peu raisonnable que chaque canton entende faire cavalier seul et cherche à régler, sans l'appui de ses proches voisins, les problèmes liés à l'exécution de la détention préventive, de la détention après jugement et de la mesure de placement en établissement fermé.

Il s'agit tout d'abord d'offrir les établissements que la loi à venir demande. L'anticipation de la CRDJP est opportune, car elle montre une volonté politique claire de répondre aux interrogations de la population et aux soucis de sécurité qui animent les responsables des instances romandes. L'exemple peu convaincant de la Nouvelle de 1971 modifiant le CP³⁸ qui avait introduit l'existence de maison d'éducation, de thérapie, d'éducation au travail et de rééducation dans les art. 91, 93 bis et 93 ter³⁹, dispositif qui n'a jamais été mis en place de manière systématique et qui s'est soldé par un fiasco pour certaines institutions, devrait ici servir. Il n'est pas utile de prévoir tout un système de prise en charge, si la volonté politique ne soutient pas le concept. En l'occurrence, la décision de la CRDJP de ne pas attendre l'entrée en vigueur des dispositions légales pour faire face aux besoins est de bonne augure.

Par ailleurs, outre l'opportunité du moment et le choix politique de la CRDJP, il y a une obligation légale claire. En effet, la LFPCM a établi la nécessité pour les cantons de se doter d'établissements pour l'exécution du placement et de la privation de liberté; l'art. 47 LFPCM impose aux cantons de créer *"les établissements nécessaires à l'exécution du placement (art. 14) et de la privation de liberté (art. 26) au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la présente loi"*.

Il s'agit ensuite de regrouper les forces pour offrir aux jeunes retenus préventivement, punis de détention ou l'objet d'une mesure en établissement fermé, des institutions répondant non seulement aux exigences légales, mais surtout à même d'apporter les effets visés par les décisions des magistrats spécialisés. Et il s'agit de permettre à ces derniers de disposer des instruments nécessaires à leur travail.

³⁸ Nouvelle du 18 mars 1971, entrée en vigueur le 1er janvier 1974

³⁹ RODIEUX J.-P., Le droit pénal des mineurs dans la nouvelle de 1971, Thèse, Lausanne 1976, p. 78 ss

6.1.2 Un concept global

Il paraît assez évident que seule une entente intercantonale permettra de répondre à ces objectifs, sans préjudice pour toutes les institutions déjà existantes dans les cantons respectifs ; au contraire, à notre avis, en renforçant tout le travail effectué par les dites institutions, travaillant à satisfaction des autorités d'exécution.

De l'avis général, le concordat à venir, en répondant à la question de l'exécution dans le respect des personnes et des normes de la privation de liberté des mineurs, aura un impact sur toute la chaîne des établissements spécialisés de Suisse romande. Il faut donc voir ce concordat comme une entente sur un sujet spécifique (la privation de liberté des mineurs), mais avec une portée qui dépassera de loin l'objet premier. On doit donc réfléchir d'une manière globale et voir l'effet favorable que pourra avoir la résolution du problème particulier sur l'ensemble de la prise en charge (ambulatoire aussi bien qu'institutionnelle) des jeunes délinquants.

6.2 Les principes d'un concordat

Il paraît utile, avant d'examiner les points concrets à développer dans le futur concordat de dégager quelques principes qui doivent inspirer cette entente intercantonale.

6.2.1 La séparation des mineurs des adultes

A lire les critiques qui ont fusé dans plusieurs cantons et qui ont également été formulées par le Comité des droits de l'enfant à l'égard de la Suisse⁴⁰, il semble que le premier principe à respecter est celui d'une claire séparation mineurs/adultes, que ce soit en matière de détention préventive, de détention après jugement ou de placement en établissement fermé. Tous les textes internationaux auxquels il a été fait référence entonnent ce principe comme une antienne (CDE art. 37 litt. c ; RB art. 26.3 ; RPL art. 29).

La question de la séparation revient de manière récurrente ; la plupart des ouvrages de criminologie parlent de l'influence néfaste des prisonniers adultes sur les jeunes détenus. Ceci est une réalité pour qui a visité des prisons où sont détenus ensemble mineurs et majeurs, non seulement en raison du rôle de mentor joué par les anciens sur les plus jeunes, mais aussi en raison de toutes sortes d'abus dont sont victimes les mineurs. Ce n'est pas une exagération, ni une diabolisation de la prison, mais un triste constat⁴¹. Les lésions faites aux enfants sont très lourdes et restent gravées à jamais. Il est donc nécessaire de faire cesser cette situation.

⁴⁰ Voir note 5 ci-dessus

⁴¹ ZERMATTEN J., Détention préventive et droits de l'enfant, in COUCHEPIN N., Des mots cloués dans la gorge, Les Editions de l'Hébe, novembre 2002, p. 171 ss

L'argument de dire que le nombre de mineurs à détenir est trop peu important ou que la durée des séjours (notamment en préventive) est trop courte pour justifier des dépenses onéreuses ne tient plus. Les chiffres le démontrent.

Cette séparation vise aussi bien les garçons que les filles, qui sont souvent préférentielles en ce domaine, en raison de leur petit nombre. On ne voit cependant pas d'argument qui justifierait que les filles soient détenues avec les femmes. Les influences néfastes et les abus dont les filles peuvent être victimes ne sont pas le seul fait des détenus masculins, loin s'en faut.

La question de savoir si une partie d'un établissement peut être affectée aux mineurs et l'autre partie aux adultes est ouverte et rien ne semble s'opposer à une telle conception, puisque notamment les Règles de Beijing parlent d'établissement distinct "ou dans une partie distincte d'un établissement qui abrite aussi des adultes" (RB art. 26.3). Au moment où l'on réfléchit à des établissements nouveaux pour répondre à une demande nouvelle, il semble nécessaire de privilégier des établissements propres aux mineurs, complètement séparés des adultes. Deux arguments militent pour une séparation complète des genres :

- l'esprit donné par la nouvelle législation aux privations de liberté des mineurs est un esprit très différent de celui visé par la privation réservée aux adultes, notamment depuis que le CP entend renoncer aux courtes peines pour les adultes et les remplacer par des mesures alternatives, dont le travail d'intérêt général, le jour-amende etc. On voit mal, le même établissement répondre à deux besoins totalement différents ;
- la difficulté concrète d'assurer une étanchéité totale entre majeurs et mineurs dans un établissement commun, même si les aménagements architecturaux permettent de réaliser des séparations physiques. Les barrières auditives et visuelles ne seront jamais absolument efficaces.

Donc, dans une perspective nouvelle, il faudra privilégier les solutions qui offrent des établissements propres aux mineurs, à l'exclusion des majeurs.

6.2.2 La question de l'âge

Selon les considérations émises dans l'évolution de la délinquance juvénile, on s'aperçoit que la question de l'âge est une question sensible, puisque l'on assiste à un "rajeunissement" de l'âge auquel les mineurs commettent des infractions. Cela doit être considéré attentivement dans le projet à venir, tout en sachant que la privation de liberté stricto sensu ne s'appliquera que pour les mineurs de plus de 15 ans (art. 24 al. 1 LFCPM) ou de plus de 16 ans (art. 24 al. 2 LFCPM).

C'est donc surtout pour les décisions de détention préventive (art. 6 al. 2 LFCPM) et de placement en établissement fermé (art. 14 al. 2 litt. b LFCPM) que la question des plus jeunes se posera. Le fait de détenir des mineurs de moins de 15 ans – et parfois de beaucoup moins de 15 ans – postule cependant une prise en compte de problèmes particuliers tels que celui du maintien des relations personnelles et celui de la poursuite de la scolarité, puisque par définition ces enfants sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire et que l'on ne peut envisager une longue interruption de celle-ci, sans prévoir des mesures de compensation ou de rattrapage.

Le mélange des âges pourra aussi, à l'occasion, poser quelques problèmes, auxquels il faut être attentif ; les mêmes arguments que ceux élevés au sujet de la séparation majeurs/mineurs peuvent intervenir ici.

6.2.3 La demande

Si les textes légaux sont clairs par rapport aux catégories à prévoir, par contre, rien n'est très clair par rapport au nombre des mineurs pouvant intervenir dans les trois sortes de modes d'exécution à prévoir. Les projections sont particulièrement hasardeuses et n'engagent personne, puisque aucun juge n'est capable d'indiquer avec précision ses besoins pour l'avenir.

Les chiffres fournis par les magistrats dans l'enquête du groupe détention des mineurs⁴² nous apportent un éclairage relatif, les besoins ayant été évalués seulement pour les placements en établissement fermé. Citons ces chiffres :

Nombre de mineurs garçons pour la durée de 1 à 3 mois

VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
7	50	5	*	5	2	-	1

* pas de donnée chiffrée

Nombre de mineurs garçons pour la durée de plus de 3 mois

VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
5	20	5	*	10	1	-	5

* idem ci-dessus

⁴² Cf. ci-dessus, note 23

**Nombre de mineures
pour la durée de 1 à 3 mois**

VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
3	5	5-7	*	2	1	-	1

* idem ci-dessus

**Nombre de mineures
pour la durée de plus de 3 mois**

VS	VD	GE	FR	NE	JU	BEf	TI
3	5	3-5	*	4	1	-	2

* idem ci-dessus

Par rapport à la détention préventive (moins de 15 ans ou plus de 15 ans), aucune approximation n'a été apportée.

Pour la détention après jugement, les tribunaux des mineurs, qui ont répondu, fixent leurs besoins comme suit :

Fribourg :

filles : de 1 à 3 mois : 3	garçons de 1 à 3 mois : 10
filles : plus de 3 mois : 3	garçons plus de 3 mois : 10

Vaud :

filles : de 1 à 3 mois : 10	garçons de 1 à 3 mois : 10
filles : plus de 3 mois : 5-10	garçons plus de 3 mois : 20-30

Genève, Jura, Berne pour la partie francophone, Neuchâtel, Valais ne fournissent pas de données chiffrées à ce sujet.

En résumé, il est très difficile de faire un recensement exact des besoins cantonaux en la matière ; cela est assez compréhensible pour plusieurs raisons :

- pour la détention préventive, on ne peut guère savoir à l'avance le nombre des mesures à prendre d'une année à l'autre. On peut retenir les chiffres moyens des années précédentes, mais sans certitude sur l'avenir ;
- pour la détention à venir : le système mesures/peines du droit pénal des mineurs va assez sérieusement changer et donner une nouvelle place à la privation de liberté. Cela va-t-il entraîner, dans la réalité une augmentation sensible du nombre des mesures à exécuter ? Nul ne le sait pour l'instant ;
- la mesure de placement en établissement fermé est, elle aussi, nouvelle et soumise à des conditions assez strictes (expertise notamment). Faudra-t-il

compter sur un grand nombre de ces mesures ? Difficile de la dire aujourd'hui avec quelque certitude.

Si l'on ne peut évaluer avec précision les chiffres des demandes à venir, la méthode empirique montre cependant que les tribunaux des mineurs se trouvent face à une augmentation sans précédent du nombre des affaires dénoncées, que celles-ci sont souvent graves, parfois très graves et impliquent des jeunes présentant des problèmes d'adaptation et d'insertion sérieux. On peut dire que la demande est importante et qu'il faut prévoir, au moment de la réflexion, des établissements adaptés à une demande croissante. La pratique du nouveau droit ne se fera pas d'un coup, mais le recours aux nouveaux instruments devrait être vraisemblablement progressif.

6.2.4 Une conception souple et modulable

Dès lors, il paraît nécessaire de ne pas prévoir des établissements démesurément grands, mais de s'appuyer sur une conception par modules, à la fois souple et adaptable aux besoins probablement fluctuants entre filles/garçons, mineurs âgés/mineurs précoces, détenus préventif/détenus après jugement.

Cette conception se plie d'ailleurs aux exigences des Règles de la Havane qui réclament des établissements par trop grands, mais plutôt de taille restreinte pour permettre une prise en charge personnalisée (RH art. 30). Si l'on peut penser à un établissement comprenant plusieurs modules (par exemple trois ou quatre modules de huit places), on peut très bien jouer à la fois sur la séparation par catégories de décisions, âge, sexe et à la fois sur la prise en charge personnalisée des jeunes détenus.

Par rapport à la dotation en personnel, c'est probablement aussi le mode de faire le plus souple qui permet d'adapter, simplement, le nombre de personnes d'encadrement au nombre des mineurs à prendre en charge. Il faut alors prévoir non un organigramme par établissement, mais un organigramme par module.

6.2.5 Des établissements centralisés

L'intérêt d'un concordat est de disposer des infrastructures nécessaires et du personnel ad hoc, de manière à pouvoir répondre aux exigences de qualité de la prise en charge et de respect des normes, d'éviter un gaspillage des moyens et de concentrer les compétences en un ou plusieurs établissement(s) intercantonal(aux). Au vu de la configuration de la Suisse romande, des projets déjà en cours de conceptualisation et des volontés politiques plus ou moins affichées, il paraît rationnel de regrouper les forces dans quelque(s) établissement(s) centralisé(s) à capacité modulable, plutôt que de disséminer de petites unités dans chaque canton.

Ce postulat de départ est-il compatible avec l'exigence des Règles de la Havane qui demandent des petites unités ouvertes et décentralisées ? On peut répondre sans aucune hésitation par l'affirmative, car les petites unités proposées (huit places) sont véritablement petites et les institutions proposées pouvant contenir plusieurs modules restent de petite taille par rapport aux établissements "mammouths" auxquels les RH font allusion. De plus, on peut mentionner que l'art. 30 RH fait part de cette norme pour des établissements ouverts et non pour des établissements fermés ; par ailleurs, il faut bien admettre que les distances en Suisse romande sont praticables facilement et ne posent pas de problèmes insolubles pour les familles et les proches.

6.3 Que concordatiser ?

Que faut-il concordatiser ? Selon le mandat clairement exprimé par la CRDJP, c'est la détention pénale des mineurs qui doit être l'objet de ce projet. Cela signifie, comme il a été rappelé plus haut, la détention préventive, la détention après jugement et le placement en établissement fermé au sens de l'art. 14 al. 2 litt. b.

Cela détermine évidemment le champ d'application du concordat. Il n'est pas superflu de souligner ici que si l'idée d'une chaîne d'établissements pour les mineurs a été évoquée à plusieurs reprises et s'il est souhaitable que les institutions travaillent les unes avec les autres, il n'en reste pas moins que les institutions dites d'éducation et de traitement (art. 14 al. 1 LFCPM) déjà existantes ou à créer, n'entrent pas dans le cadre du concordat. Ces institutions continuent à être placées comme jusqu'à présent sous l'autorité des instances cantonales compétentes, même si une entente intercantonale est en place qui tente de planifier les besoins, de favoriser les échanges, de simplifier les démarches administratives et de régler les questions financières lors de placements hors canton. Ces institutions se distinguent d'ailleurs très clairement des institutions destinées à recevoir la détention pénale des mineurs, puisque leur clientèle est formée de jeunes placés par les autorités de protection (autorités tutélaires ou services de protection) ou par les autorités pénales, parfois directement par les parents ou détenteurs de l'autorité parentale ; pour les institutions à caractère thérapeutique, elles sont soumises aux autorités sanitaires des cantons et reçoivent des jeunes placés par la faculté.

Il y a donc une différence considérable entre ces institutions et les établissements visés par le concordat.

6.3.1 La détention préventive

On rappelle ici qu'il y a divergence entre deux versions et que le débat parlementaire n'est pas terminé. En l'état des travaux, on propose de suivre la version la plus astreignante, soit celle du CF.

Selon cette dernière (cf. pt 3.2.1), la détention préventive doit répondre à des exigences particulières (art. 26 al. 2 LFCPM) et doit s'exécuter :

- dans un établissement spécialisé pour les moins de 15 ans,
- dans un établissement spécialisé pour les plus de 15, lorsque la détention préventive dépasse 14 jours.

Elle doit en plus s'accompagner d'une prise en charge appropriée.

Notons qu'actuellement la détention préventive est organisée par chaque canton, selon des modalités fort différentes. Deux cantons disposent d'établissements polyvalents comprenant une section détention préventive conséquente : Vaud, avec Valmont et Genève avec la Clairière. Ces établissements devraient répondre aux besoins cantonaux, mais sont insuffisants ; ils ne sont pratiquement jamais ouverts à des séjours de mineurs provenant d'autres cantons. Ces établissements correspondent aussi, on peut l'admettre, à l'exigence d'une prise en charge appropriée. Le Valais, avec les quatre places installées dans la maison d'éducation au travail de Pramont, a ouvert une section ad hoc pour pallier les effets indésirables de la détention avec les adultes. Pour les autres cantons, on peut douter de la conformité des modalités de la détention préventive avec les standards internationaux d'une part, avec les exigences helvétiques à venir d'autre part.

6.3.1.1 Les moins de 15 ans

La détention préventive des moins de 15 ans est délicate car il s'agit d'une mesure coercitive importante pour des enfants jeunes, très dépendants en principe de leurs parents et soumis à l'obligation scolaire. Pour prendre en compte ces besoins particuliers, le législateur helvétique a prévu, dès le début de la détention préventive proprement dite, le séjour dans un établissement approprié avec prise en charge spécialisée. C'est une exigence qui ne peut pas se discuter.

Dans un souci de réalisme concret, nous proposons que toutes les détentions préventives pour les moins de 15 ans, qui dépassent 5 jours, soient exécutées dans un lieu central en Suisse romande, sous l'autorité du concordat. Jusqu'à 5 jours, nous préconisons que ces détentions préventives se déroulent dans le canton qui instruit la procédure pénale, ceci pour éviter de devoir perdre un temps énorme en transport soit des mineurs, soit des enquêteurs, pour favoriser le contact rapide avec le juge des mineurs compétents et pour faire accélérer les enquêtes. Selon les chiffres fournis ci-dessus (voir premier tableau du point 4.2.2.1), il est patent que le plus grand nombre de détentions préventives prononcées l'est pour des durées de 1 à 5 jours. Nous avons donc là une mesure objective.

On peut penser aussi que la fixation de cette limite à 5 jours permettra d'accélérer les procédures et répondra ainsi aux demandes de célérité formulées par l'art. 6 LFPCM, en son alinéa 3.

Cela signifie que pour les durées de 1 à 5 jours, les cantons doivent prévoir une possibilité de retenir leurs enfants en détention préventive d'une manière séparée des adultes et en leur offrant une prise en charge spécialisée.

On peut aussi imaginer que la section des moins de 15 ans en détention préventive sera utilisée dès le début du prononcé de la décision du juge, lorsque ce dernier constatera d'emblée que la détention préventive durera plus de 5 jours (infractions particulièrement difficiles à établir, identité incertaine de l'auteur, nombre important de prévenus...).

On peut aussi imaginer que dans les cantons proches du lieu de détention avant jugement centralisé, on renonce à prévoir des facilités cantonales et que l'on fasse appel systématiquement à l'établissement approprié, dès le premier jour.

6.3.1.2 Les plus de 15 ans

Pour cette catégorie de mineurs, la LFPCM (art. 6 al. 2) prévoit que les quatorze premiers jours de détention peuvent se dérouler de manière "non spécialisée", c'est-à-dire en cellule⁴³. Où doivent se trouver ces cellules ? Dans les centres comme Valmont, Pramont ou la Clairière ou dans les cantons, dans des établissements séparés des adultes, selon la condition de base. La grande différence d'avec les moins de 15 ans, à notre avis, est qu'ils ne sont pas soumis à une prise en charge éducative appropriée.

Après quatorze jours, ils sont placés dans un établissement spécialisé, comme les moins de 15 ans.

Les deux remarques faites aux deux derniers paragraphes du point précédent (utilisation dès le départ de la détention préventive spécialisée et renoncement à prévoir des facilités cantonales pour raison de proximité) sont également valables pour les adolescents de plus de 15 ans.

⁴³ Idem note 1, p. 245

6.3.1.3 *La détention préventive en un lieu centralisé en Suisse romande*

La proposition pour le concordat est d'offrir un établissement spécialisé centralisé pour :

- a) les détentions préventives des mineurs de moins de 15 ans, qui dépassent cinq jours (ou dès le début de la mesure coercitive sur demande expresse des autorités compétentes) et
- b) les détentions préventives des mineurs de plus de 15 ans qui dépassent quatorze jours (ou avant, sur demande expresse des autorités compétentes).

Par autorités compétentes, il faut entendre aussi bien les autorités d'instruction effectuant la demande pour tel cas particulier que les autorités d'exécution des cantons concernés qui souhaitent confier toutes les mesures de détention préventive à cet établissement spécialisé.

La localisation de cet établissement spécialisé devrait être centrale, c'est-à-dire probablement dans le canton de Vaud.

Il est ici fait mention de la nécessité de pouvoir offrir ces possibilités de détention préventive aussi bien aux mineures qu'aux mineurs. Il ne pourrait y avoir de traitement plus défavorable pour les filles, à raisons de leur sexe.

La taille de cet établissement devrait être à même d'offrir plusieurs unités modulables de huit places chacune.

Une attention particulière doit être vouée à la coordination indispensable entre cet établissement spécialisé et les établissements à vocation polyvalente comme Valmont et la Clairière : le fait de recevoir moins de mineurs en détention préventive et de les confier, dès que possible, à l'établissement concordataire cantonal, pourra contribuer à l'heureuse conséquence de reconfirmer ces deux institutions dans leur vocation prioritaire de l'observation. Au moment où les demandes d'observation sont souvent sur des listes d'attente, ce serait un avantage déterminant pour les mineurs et pour les autorités d'instruction.

De plus le nouveau droit donne une importance inédite et non négligeable à l'expertise (art. 14 LFPCM) ; on peut imaginer alors une nouvelle fonction pour ces deux institutions : assurer la possibilité d'effectuer des expertises en milieu fermé lorsque cela s'avère nécessaire. Cela sans préjudice pour d'autres formes d'expertise qui peuvent être menées dans d'autres institutions.

6.3.2. La détention après jugement

La détention après jugement est prévue à l'art. 24 LFCPM et distingue :

- les cas de gravité moyenne où les mineurs de plus de 15 ans sont exposés à des peines de privation de liberté de un jour à un an
- les cas graves où les mineurs de plus de 16 ans sont exposés à des peines de privation de liberté de un jour à quatre ans.

Les conditions d'exécution de ces peines sont fixées à l'art. 26 LFCPM qui distingue :

- les courtes peines de un jour à un mois, exécutable par journées séparées ou semi-détention,
- les courtes peines de un jour à un an, exécutable en semi-détention,
- les longues peines qui dépassent un an exécutable uniquement en établissement approprié.

Chacune de ces peines est soumise à des conditions strictes qui ont été exposées plus haut (art. 26 al. 2 à 5 LFCPM), à savoir :

- un établissement spécialisé distinct des établissements pour adultes
- une prise en charge éducative
- la possibilité de formation ou d'activité lucrative
- la possibilité de suivre un traitement
- l'accompagnement par une personne indépendante (dès un mois).

Actuellement l'exécution de la détention après jugement est organisée par chaque canton, selon des modalités fort différentes. Deux cantons disposent d'établissements polyvalents comprenant une section exécution de détention : Vaud, avec Valmont et Genève avec la Clairière. Ces établissements répondent aux besoins cantonaux, mais pas davantage : ils ne sont pratiquement jamais ouverts à des séjours de mineurs provenant d'autres cantons. Dire si ces établissements correspondent aussi aux nouvelles exigences de l'art. 26 al. 2, 3, 4 et 5 n'est pas chose aisée, sans un examen détaillé de l'offre éducative et occupationnelle concrète. Pour les autres cantons, on peut penser que les réquisits du droit positif actuel et ceux du droit à venir sont peu ou pas respectés.

6.3.2.1 Cas "normaux"

Pour les peines privatives de liberté jusqu'à un mois (courte durée), on peut imaginer que le législateur donnant la possibilité de les exécuter par journées séparées, elles seront exécutées proches du domicile de l'intéressé. Journées séparées, cela signifie que la peine est fractionnée en plusieurs périodes de détention et que le mineur peut l'exécuter durant ses vacances ou son temps libre. Il n'y a donc pas de grand intérêt à centraliser l'exécution de ce type de peine.

Pour les peines privatives de liberté jusqu'à un an (gravité moyenne), elles peuvent être exécutées sous la forme de semi-détention. Semi-détention, cela signifie que le mineur poursuit ses études, sa formation, son apprentissage ou son travail à l'extérieur, mais qu'il passe ses soirées à l'intérieur de l'établissement, de même que ses week-ends et ses vacances. Cette possibilité existe déjà par le biais de l'art. 1^{er} OCP 3⁴⁴.

Pour ces peines de gravité moyenne qui seront exécutées en semi-détention, on peut se poser la question si cela a un sens de prévoir un établissement concordatisé pour les exécuter et s'il ne vaut pas mieux prévoir des solutions cantonales. On voit assez mal, un mineur travailler à Y et rentrer tous les soirs dans l'établissement centralisé de Z, distant de 100 km. Des raisons de commodité, d'économie de moyens, de simplicité plaident certainement pour des solutions cantonales.

Par contre pour les peines de courte durée ou de durée moyenne qui ne sont pas exécutées en journées séparées ou en semi-détention, il semble nécessaire de pouvoir les faire exécuter en un lieu répondant aux conditions nouvelles posées par les alinéas 2 à 5 de l'art. 26 LFCPM.

6.3.2.2 Cas graves

La détention après jugement des peines de longue durée (plus d'une année) impose la disponibilité d'un établissement centralisé soumis au concordat et répondant aux critères imposés par les standards internationaux et notamment par l'art. 26 LFCPM. Cela paraît inévitable et l'on voit mal que chaque canton se dote d'un tel établissement.

Il faut rappeler ici que les peines susceptibles de dépasser un an devraient être rares, puisqu'elles répondent à un nombre strictement limité d'infractions particulièrement graves (meurtre ou assassinat, formes qualifiées du brigandage, de la prise d'otage, de la contrainte sexuelle, du viol et de l'incendie intentionnel, lésions corporelles graves, brigandage commis en bande, séquestration et enlèvement dans les circonstances aggravantes). De plus, il faut noter que si la peine privative de liberté est en concours

⁴⁴ Idem note 1, p. 271

avec un placement, c'est la mesure qui est exécutée en priorité⁴⁵. Les cas d'application de l'art. 24 al. 2 LFCPM ne seront donc pas légion. Par contre leur gravité, leur durée et la nécessité d'une prise en charge spécifique ne permettent pas de faire l'économie d'un établissement spécialisé.

6.3.2.3 *La détention après jugement en un lieu centralisé en Suisse romande*

La proposition pour le concordat est d'offrir un établissement spécialisé centralisé pour :

- a) les privations de liberté après jugement de longue durée pour des mineurs de 16 ans et plus, et
- b) les privations de liberté de courte ou moyenne durée qui ne peuvent pas être exécutées en journées séparées et/ou en semi-détention pour des mineurs de plus de 15 ans.

La localisation de cet établissement spécialisé devrait être centrale, c'est-à-dire probablement dans le canton de Vaud.

Il est ici fait mention de la nécessité de pouvoir offrir ces possibilités de détention après jugement aussi bien aux mineures qu'aux mineurs. Il ne pourrait y avoir de traitement plus défavorable pour les filles, à raisons de leur sexe.

La taille de cet établissement devrait être à même d'offrir plusieurs unités modulables de huit places chacune. Les peines de longue durée devraient être séparées des peines de courte et moyenne durée.

Cet établissement peut être identique à l'établissement proposé sous point 6.3.1.3.

Il est ici aussi fait mention de la coordination de cette offre avec celle de Valmont et de la Clairière : le fait pour ces deux institutions de recevoir moins de mineurs en détention après jugement et de les confier pour ce faire à l'établissement concordataire cantonal, pourra avoir des effets bénéfiques sur leurs capacités d'observation, respectivement d'expertise.

⁴⁵ Idem note 1, p. 270 ss

6.3.3 Le placement en établissement fermé

Revenant à ce qui a été exposé plus haut (cf. pt 3.2.3), il y a lieu de redire que le placement fermé est nouveau dans le sens où le droit actuel ne connaît pas cette forme de mesure. même si, dans certaines circonstances (placement en maison d'éducation au travail ou placement en section de ré-éducation) les formes d'exécution s'apparentent avec ce que l'on peut prévoir du placement fermé. C'est l'art. 14 al. 2 et 3 LFCPM qui prévoit cette forme de placement lorsque des conditions strictes sont réunies : protection personnelle du mineur ou protection de tiers menacés avec, dans les deux situations, l'obligation d'une expertise. Préalable.

Le premier cas de figure (risque pour le mineur) fait référence au placement fermé dans une institution d'ordre thérapeutique. Dans le cadre du concordat, il ne nous paraît pas opportun d'évoquer ce type d'institution qui doit rester en mains des autorités sanitaires des cantons. Il n'en reste pas moins que les instances pour mineurs constatent une recrudescence importante des cas à connotation "psy" pour utiliser un terme générique et populaire. mais qui dit bien ce qu'il veut dire ; dès lors, il faut souligner ici la nécessité d'avoir également des possibilités de confier les jeunes éprouvant ce type de problématique à des établissements fermés ad hoc. Les possibilités cantonales existantes sont maigres et nous relevons un fort besoin dans ce domaine. Le concordat sur la détention des mineurs ne règlera pas ce problème ; les instances cantonales romandes (et du Tessin) compétentes auraient aussi un intérêt à s'entendre pour mettre à disposition des juridictions des mineurs le ou les établissements idoines pour recevoir les placements fermés de jeunes dangereux pour eux-mêmes.

Par contre, la deuxième hypothèse est celle où un mineur met en danger l'ordre public et où il doit être, pour un temps indéterminé, mis hors jeu si l'on permet cette comparaison sportive. Ce sont les cas des jeunes qui ne cessent de commettre des infractions, par forcément graves, mais récurrentes ; ce sont des mineurs qui ont épuisé les institutions traditionnelles et qui ont besoin d'une mise à l'écart temporaire ou durable ; ce sont les jeunes qui font usage permanent de substances et qui ne sont plus à même de regarder lucidement leur situation ; ce sont les jeunes qui ont épuisé les autorités familiales et scolaires par des comportements violents et rebelles ; ce sont les jeunes qui utilisent la fugue comme stratagème de fuite en avant ; ce sont ces enfants qui ne supportent pas la frustration et qui franchissent les barrières à la première remarque ou critique ; ce sont les jeunes qui sont à la rue, essuyant tous les dangers, mais dont on ne sait trop que faire ...

Actuellement, ces jeunes sont plus ou moins répartis entre les diverses institutions de Romandie, qui acceptent, faute de mieux, d'en supporter l'un ou l'autre, mais qui n'ont pas réellement de réponse adéquate pour eux, ni la possibilité de les retenir en cas de passage de l'acte ou de franchissement de l'interdit.

6.3.3.1 Le placement en établissement fermé en un lieu centralisé de Suisse romande pour jeunes garçons

Nous préconisons que les placements en établissement fermé, qu'ils soient exécutés de manière temporaire (un à trois mois) ou de longue durée (un mois à une année), soient exécutés dans un lieu centralisé avec une prise en charge adaptée et un concept ad hoc.

Le projet d'ouverture de Pramont à cette clientèle et l'écho favorable qu'il a reçu de tous les cantons romands et de la Confédération, plaide pour que ce projet joue le rôle d'établissement concordataire pour les mineurs garçons.

6.3.3.2 Le placement en établissement fermé en un lieu centralisé de Suisse romande pour jeunes filles

Lors de l'établissement du projet Pramont, il est apparu que la mixité était chose très difficile à gérer dans une institution de ce genre et qu'il valait mieux ne pas multiplier les problèmes. D'où le projet de Pramont réservé uniquement aux garçons. Cela constitue une réponse adéquate pour les mineurs mais souligne encore davantage, si besoin est, la nécessité de créer le pendant pour les jeunes filles.

C'est un problème difficile, peu populaire, pas porteur du tout que de parler d'un établissement fermé pour les jeunes filles. C'est pourtant le besoin le plus criard dans le domaine des mesures en Suisse romande (en Suisse en général aussi). Nous plaidons donc pour que le concordat en préparation règle ce problème. Dans le cours des démarches effectuées pour établir ce projet d'entente intercantonale, nous avons appris que le canton de Neuchâtel était de créer un établissement de ce type, fermé, pouvant recevoir deux modules de huit places chacun pour répondre à ce besoin spécifique. L'emplacement géographique nous semble opportun et nous voyons dans cette déclaration d'intention un signe positif.

L'existence d'une telle institution renforcerait tout le système institutionnel ouvert à disposition actuellement des filles, mais relativement vulnérable du fait de l'absence d'une réponse contenante.

6.3.4 Les sanctions disciplinaires

Il faut aborder ici un point sensible, celui des sanctions disciplinaires qui peuvent accompagner une mesure de placement. Le nouvel art. 15 al. 2 LFCPM a prévu la possibilité pour un mineur qui exécute une mesure de placement d'être "isolé" des autres pensionnaires pendant une durée non supérieure à sept jours. La signification concrète de cette possibilité est la mise à l'écart pendant une durée maximale de sept jours du pensionnaire ; dans les maisons ouvertes, en chambre d'isolement ; dans les

maisons fermées, dans un régime plus sévère. Selon le projet⁴⁶, la décision appartient à la direction de l'établissement où séjourne le mineur. Cela amènera-t-il les institutions à se doter des moyens d'exécuter à l'interne de telles sanctions par le biais de chambres d'isolement ? C'est une possibilité et certains établissements disposent déjà de cet instrument. Par contre, il serait peu opportun de voir chaque institution ouvrir des chambres de discipline ; cela irait contre l'esprit des nouvelles dispositions du droit pénal des mineurs.

La portée de la disposition de l'art. 15 al. 2 LFCPM intéresse un futur concordat. En effet, on peut très bien imaginer que certaines directions d'institution feront appel à un établissement centralisé de Suisse romande pour exécuter une telle sanction disciplinaire. Cela paraîtra alors relativement sage pour les institutions ne disposant pas des moyens propres pour exécuter une telle punition ou pour des mineurs ayant des séjours de sept jours à effectuer ; ou alors pour des mineurs particulièrement turbulents qui pourront bénéficier d'installations adéquates et d'une prise en charge adaptée à leur âge et à leur condition.

Il faut donc, à notre avis, inclure la possibilité d'exécuter les sanctions disciplinaires dans l'offre du concordat, non de manière systématique, mais à la demande expresse des institutions ayant décidé d'infliger un tel isolement à l'un de ses résidents.

6.4 Aspects financiers

Les institutions qui reçoivent des mineurs ont un système de prise en charge des frais occasionnés par leur placement différent du système de prise en charge des frais entraînés par le séjour en établissements pénitentiaires des adultes détenus. Une Convention intercantonale du 2 février 1984⁴⁷, à laquelle sont parties tous les cantons romands et une bonne partie des cantons suisses a réglé, à satisfaction, les questions liées à la prise en charge des frais de placement hors canton.

En bref, les buts de cette entente sont de favoriser une politique coordonnée de prise en charge des mineurs par une offre variée et diverse d'établissements, en évitant que chaque canton ait à répondre seul à l'ensemble de la demande ; de permettre aussi, lorsque cela s'avère nécessaire, le placement des mineurs hors canton dans les institutions ad hoc, en raison de leur spécialisation. Pour que cela puisse fonctionner, il faut que chaque canton assume l'entier des frais de séjour de ses ressortissants dans les institutions des cantons voisins. Dès lors, la convention institue une base de péréquation financière, garantie par une même méthode de calcul.

⁴⁶ Idem note 1, p. 257

⁴⁷ Convention intercantonale sur le remboursement de l'excédent des charges d'exploitation et la collaboration en faveur des institutions pour enfants et adolescents ainsi que des institutions pour handicapés, du 2 février 1984 (Convention relative aux institutions)

Les éléments retenus sont assez simples :

- dès qu'un mineur est placé hors canton, une garantie est fournie par le canton placeur au canton recevant (art. 15 Convention) ;
- un organe de liaison cantonale s'occupe de gérer les demandes de garanties et de veiller au bon fonctionnement de la facturation, respectivement des paiements,
- ensuite on établit le coût d'une journée-pensionnaire, montant qui est différent pour chaque institution. Ce prix de revient journalier d'un pensionnaire est fixé en se basant sur les charges d'exploitation, diminuées des recettes d'exploitation. Le total obtenu divisé par le nombre de journées de séjour des personnes placées donne les frais journaliers net (art. 12 Convention) ;
- l'établissement facture au canton dont dépend le pensionnaire le prix de revient journalier sur la base du budget établi pour l'année en cours (art. 14 Convention) ;
- à la fin de l'année, sur la base des frais d'exploitation effectifs, la facture (on l'appelle communément la 13^{ème} facture) est modifiée, soit en plus (facturation de l'excédent de charges) soit en moins (remboursement du trop perçu) (art. 16 Convention).

De cette manière, chaque canton prend en charge les frais effectifs du mineur placé dans un autre canton. La répartition ultérieure qu'effectue le canton entre : mineur, parents, communes et canton lui appartient selon ses règles internes. Ce système a un grand avantage : celui d'assurer une égalité de traitement de tous les jeunes grâce à une base de calcul commune, acceptée et équitable. Cela a l'avantage de ne pas préféter le canton qui a ouvert des institutions, puisque les pensionnaires venus d'autres cantons paient le prix coûtant.

La Convention relative aux institutions se trouve actuellement en révision et une nouvelle mouture sera proposée à la ratification des cantons⁴⁸. Les principes énoncés ci-dessus ne changent pas du tout, au contraire, ils sont confirmés et précisés (art. 20 ss du projet).

Pour le concordat à venir, nous préconisons de soumettre les placements de mineurs dans les établissements concordatisés aux mêmes règles ; cela facilitera la tâche et évitera d'avoir deux types de placement : un placement dit éducatif avec un système de prise en charge financier tel que décrit ci-dessus et un placement dit en milieu fermé avec un autre système. C'est le cas aujourd'hui avec deux modes de faire : pour toutes les institutions, le système Convention de 1984, pour les maisons d'éducation au travail qui reçoivent des adolescents, le système adultes. Cette situation doit être

⁴⁸ Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), projet du 20 septembre 2002 de la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique

améliorée et elle peut l'être facilement en adoptant la méthode de la Convention relative aux institutions.

7. Conclusion

Il semble donc y avoir plusieurs facteurs qui poussent vers une convention intercantonale, (pour reprendre la terminologie exacte adoptée de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999)⁴⁹ en matière d'exécution de la détention pénale, respectivement du placement en établissement fermé, des mineurs.

7.1 Constats

Les raisons qui poussent à prévoir un concordat peuvent se résumer ainsi :

- les modifications en quantité et en qualité des cas de délinquance juvénile portés devant les juridictions spécialisées, qui amènent indubitablement vers la nécessité de trouver des formes de réponses contenant pour un certain nombre de jeunes dont le besoin de limites plus précises est impérieux ;
- les modifications législatives en cours sur le plan matériel (nouvelle Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs), comme sur le plan procédural (nouvelle Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs) donnent des injonctions claires aux cantons sur les établissements nouveaux à mettre à disposition des autorités judiciaires ;
- les textes internationaux, qui se sont développés ces dernières années, dans le sillage de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ne laissent aucun doute sur la manière dont doivent être traités les mineurs privés de liberté, soit sous la forme de la détention préventive, de la détention après jugement, soit sous la forme du placement en établissement fermé ;
- chaque canton ne peut prévoir toutes les institutions utiles pour faire face à la nouvelle demande, d'une part en raison du nombre variable des mineurs en exécution, d'autre part en raison des exigences relativement élevées pour la prise en charge concrète de ces mineurs confiés aux établissements appropriés à ouvrir ;
- il est nécessaire de pouvoir disposer des mêmes institutions pour les jeunes filles que pour les jeunes gens ; actuellement, la situation n'est pas tolérable pour les filles qui sont nettement préférentielles par rapport aux garçons sur le plan des moyens disponibles à leur égard.

⁴⁹ AUER A., MALINVERNI G., HOTTELIER M., Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, Stämpfli, Berne 2000, p. 547 ss

7.2 Propositions de concordatisation

Il est donc proposé de concordatiser la détention pénale, respectivement le placement en établissement fermé des mineurs, de la manière suivante :

- a) l'exécution des décisions de détention préventive :
 - prises à l'égard de mineurs de moins de 15 ans, lorsqu'elles dépassent cinq jours,
 - prises à l'égard de mineurs de plus de 15 ans, lorsqu'elles dépassent quatorze jours.
- b) l'exécution des décisions de privation de liberté prononcées à l'égard des mineurs, sauf l'exécution des privations de liberté exécutées par journées séparées ou celles exécutées en régime de semi-détention.
- c) l'exécution des décisions de placement en établissement fermé au sens de l'art. 14 al. 2 litt. b LFCPM.
- d) exceptionnellement l'exécution de sanctions disciplinaires (art. 15 al. 2 LFCPM).

7.3 Proposition de lieux

En résumé, l'on propose de créer :

- un établissement pour la détention préventive
- un établissement pour la détention après jugement
- un établissement fermé pour le placement des filles
- un établissement fermé pour le placement des garçons.

Ces établissements devraient être conçus de manière modulable, permettant la souplesse et l'adaptation facile aux besoins.

On imagine que les établissements destinés à la détention (avant ou après jugement) pourraient ne constituer qu'une seule institution contenant plusieurs modules, permettant la séparation claire des genres de détention pénale, des sexes, des âges si nécessaire et des durées également.

La localisation de cet établissement unique, mais à double fonction, devrait être centralisée, quelque part dans le canton de Vaud, non loin de Lausanne, emplacement géographique favorable.

Pour l'exécution des sanctions disciplinaires, il n'y a pas lieu de prévoir un établissement ad hoc et on prévoit que ce type de séjours pourra s'effectuer dans l'établissement mentionné ci-dessus.

Pour l'exécution du placement fermé, le Centre de Pramont (VS) a déjà un projet très avancé et serait prêt à fonctionner pour recevoir des garçons. Pour les filles, le canton de Neuchâtel a manifesté son intention de régler cette question douloureuse.

7.4 Proposition de prise en charge financière

Il est proposé d'appliquer le régime de couverture des frais de placement des mineurs retenu par la Convention relative aux institutions pour les mineurs qui seront placés dans les établissements concordataires, ceci dans un but de simplification, de rationalisation et d'équité de traitement par rapport aux autres mineurs placés dans d'autres types d'institutions (institutions traditionnelles d'éducation).

7.5 Projection en nombre de places

Selon les démarches effectuées auprès des cantons romands (voire les tableaux du rapport explicatif) pour établir les besoins, il semble que le nombre de places est le suivant :

- établissement fermé pour filles : 16 places (2modules de huit),
- établissement fermé pour les garçons : 24 places (3 modules de huit)
- établissement combiné pour détention préventive, détention après jugement et sanctions disciplinaires : 56 places (7 modules de huit)

Il s'agit des chiffres qui répondent aux besoins actuels.

Cette convention intercantonale proposée aux cantons romands a l'ambition de régler un problème difficile, mais nécessaire : celui de la privation de liberté des mineurs. Cette obligation peut être remplie de manière intelligente, éducative et constructive si l'on s'en donne les moyens. Ce sont les objectifs de ce projet : faire en sorte que les mesures les plus coercitives du droit pénal des mineurs remplissent l'objectif de ce dernier : permettre l'insertion des jeunes délinquants et leur responsabilisation.

Répétons, en conclusion, que ce concordat a un autre mérite : celui de l'anticipation. Puisse son entrée en vigueur ne pas être trop longtemps différée et les projets déjà en gestation voir rapidement le jour.

16.2.03/JZE

RESUME

RAPPORT EXPLICATIF POUR UN CONCORDAT SUR
L'EXECUTION DE LA DETENTION PENALE DES MINEURS DES
CANTONS ROMANDS (ET DU TESSIN)

Plusieurs raisons impérieuses poussent vers une convention intercantonale, en matière d'exécution de la détention pénale (avant et après jugement), respectivement du placement en établissement fermé, des mineurs.

Constats

Les motifs qui poussent à proposer et à prévoir un concordat peuvent se résumer ainsi :

- les modifications en quantité et en qualité des cas de délinquance juvénile portés devant les juridictions spécialisées, qui amènent indubitablement vers la nécessité de trouver des formes de réponses contenant pour un certain nombre de jeunes dont le besoin de limites plus précises est indispensable ;
- les modifications législatives en cours sur le plan matériel (nouvelle Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs), comme sur le plan procédural (nouvelle Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs) donnent des injonctions claires aux cantons sur les établissements nouveaux à mettre à disposition des autorités judiciaires ;
- il faut remédier à la situation des mineurs qui sont, à l'heure actuelle, détenus dans des établissements non spécialisés et ensemble avec des adultes ; cette situation est critiquable et ne cesse d'être reprochée aux cantons qui la pratiquent, faute d'établissement(s) ad hoc ;
- les textes internationaux, qui se sont développés ces dernières années, dans le sillage de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ne laissent aucun doute sur la manière dont doivent être traités les mineurs privés de liberté, soit sous la forme de la détention préventive, de la détention après jugement, soit sous la forme du placement en établissement fermé ;
- chaque canton ne peut prévoir toutes les institutions utiles pour faire face à la nouvelle demande, d'une part en raison du nombre variable des mineurs en exécution, d'autre part en raison des exigences relativement élevées pour la prise en charge concrète de ces mineurs confiés aux établissements appropriés à ouvrir ;

Ces établissements devraient être conçus de manière modulable, permettant la souplesse et l'adaptation facile aux besoins.

On imagine que les établissements destinés à la détention (avant ou après jugement) pourraient ne constituer qu'une seule institution contenant plusieurs modules, permettant la séparation claire des genres de détention pénale, des sexes, des âges si nécessaire et des durées également.

La localisation de cet établissement unique, mais à double fonction, devrait être centralisée, dans le canton de Vaud, non loin de Lausanne si possible, emplacement géographique favorable. Les autorités de ce canton ont exprimé leur disponibilité pour accueillir cet établissement.

Pour l'exécution des sanctions disciplinaires, il n'y a pas lieu de prévoir un établissement ad hoc et on prévoit que ce type de séjours pourra s'effectuer dans l'établissement mentionné ci-dessus.

Pour l'exécution du placement fermé, le Centre de Pramont (VS) a déjà un projet très avancé et serait prêt à fonctionner pour recevoir des garçons.

Pour les filles, le canton de Neuchâtel a manifesté son intention de régler cette question douloureuse.

Proposition de prise en charge financière

Il est proposé d'appliquer le régime de couverture des frais de placement des mineurs retenu par la Convention relative aux institutions pour les mineurs qui seront placés dans les établissements concordataires, ceci dans un but de simplification, de rationalisation et d'équité de traitement par rapport aux autres mineurs placés dans d'autres types d'institutions (institutions traditionnelles d'éducation).

Projection en nombre de places

Selon les démarches effectuées auprès des cantons romands (voire les tableaux du rapport explicatif) pour établir les besoins, il semble que le nombre de places est le suivant :

- établissement fermé pour filles : 16 places (2 modules de huit),
- établissement fermé pour les garçons : 24 places (3 modules de huit)
- établissement combiné pour détention préventive, détention après jugement et sanctions disciplinaires : 56 places (7 modules de huit)

Il s'agit des chiffres qui répondent aux besoins actuels.

Cette convention intercantonale proposée aux cantons romands a l'ambition de régler un problème difficile, mais nécessaire : celui de la privation de liberté des mineurs. Cette obligation peut être remplie de manière intelligente, éducative et constructive si l'on s'en donne les moyens. Ce sont les objectifs de ce projet : faire en sorte que les mesures les plus coercitives du droit pénal des mineurs remplissent l'objectif de ce dernier : permettre l'insertion des jeunes délinquants et leur responsabilisation.

Ce concordat a un autre mérite : celui de l'anticipation sur l'entrée en vigueur du nouveau droit matériel fédéral (2005) et procédural (2007/8). Puisse son entrée en vigueur ne pas être trop longtemps différée et les projets déjà en gestation voir rapidement le jour.

16.2.03/JZE