

## **TABLE DES MATIERES**

<b>1.</b>	<b>L'essentiel en bref</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Cause de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026</b>	<b>2</b>
2.1	<i>Evasion de la Prison centrale et analyse de l'expert Nuoffer</i>	2
2.2	<i>Une révision totale pour tenir compte de toutes les évolutions</i>	3
<b>3.</b>	<b>Processus des travaux de révision</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Grandes lignes du rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026</b>	<b>4</b>
4.1	<i>Contexte</i>	4
4.2	<i>Pas de nécessité de construire une deuxième prison préventive</i>	4
4.3	<i>Extension de Bellechasse et création d'un centre médical</i>	5
4.4	<i>Construction d'une unité thérapeutique</i>	5
<b>5.</b>	<b>Analyse du paysage pénitentiaire par forme de détention</b>	<b>5</b>
5.1	<i>Etat général</i>	5
5.2	<i>Exécution des peines</i>	6
5.3	<i>Exécution des mesures</i>	7
5.4	<i>Détention provisoire ou pour motifs de sûreté</i>	9
5.5	<i>Détention administrative</i>	10
5.6	<i>Détention des femmes</i>	11
<b>6.</b>	<b>Résumé de l'évaluation des besoins de places de détention</b>	<b>11</b>
6.1	<i>Situation actuelle</i>	11
6.2	<i>Evaluation des besoins</i>	12
<b>7.</b>	<b>Calendrier et conséquences financières</b>	<b>12</b>
<b>8.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>13</b>

## **1. L'essentiel en bref**

Ce rapport présente la révision de la planification pénitentiaire 2016-2026<sup>1</sup> que le Conseil d'Etat a adoptée le 14 décembre 2015 et dont le Grand Conseil a pris acte le 17 mars 2016. Pour rappel, c'était la première fois que le canton de Fribourg présentait un état global des besoins en matière pénitentiaire et déterminait les projets de constructions nécessaires à réaliser durant la période citée.

Pour rappel, cette planification prévoyait les éléments suivants :

- a) en première priorité, une extension de Bellechasse pour séparer les régimes fermé et ouvert, rapatrier les 20 places de la Sapinière sur le site de Bellechasse et créer un centre médical pour tout le site ;
- b) en deuxième priorité, la création d'une unité thérapeutique de 60 places pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP ;
- c) en troisième priorité, le remplacement de la Prison centrale alors annoncé comme un défi pour la planification suivante.

Cela étant, le présent document fait état des évolutions constatées depuis fin 2015, met à jour l'ensemble des besoins des autorités en matière de détention et définit les nouvelles priorités. Il dévoile ainsi la vision globale et la stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires pour toutes les formes de détention dans le canton de Fribourg, à l'exception de celles pour les personnes mineures<sup>2</sup>. Cette révision de la planification pénitentiaire se concrétisera ensuite par le biais de l'octroi de crédits d'étude et d'engagement qui seront soumis ultérieurement au Grand Conseil.

En l'état, comme il sera démontré dans l'analyse ci-dessous, il n'est pas nécessaire d'augmenter la capacité de détention dans notre canton mais il convient de moderniser les infrastructures, afin qu'elles soient plus sûres, modulaires et adaptées aux besoins de la population carcérale à venir. En outre, il apparaît que l'extension de Bellechasse et la création du centre médical restent la première priorité. Le remplacement de la Prison centrale constitue désormais la deuxième priorité, puisqu'il est devenu plus urgent que la réalisation d'une unité thérapeutique sur le site de Bellechasse, qui rétrograde en troisième priorité.

## **2. Cause de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026**

### **2.1 Evasion de la Prison centrale et analyse de l'expert Nuoffer**

Suite à l'évasion, le 2 septembre 2017, d'un assassin présumé de la Prison centrale, la Direction de la sécurité et de la justice a commandé une analyse approfondie des infrastructures et du fonctionnement de cet établissement à M. Henri Nuoffer, consultant indépendant, à Fribourg, ancien Secrétaire général de la Conférence latine des Directeurs et Directrices de Justice et Police et ancien Directeur des Etablissements de Bellechasse.

Les recommandations formulées par l'expert précité dans son rapport du 6 décembre 2017 justifiaient que les réflexions pour le remplacement de la Prison centrale débutent sans tarder. De plus, dans la foulée, le Grand Conseil a également accepté en juin 2018 un postulat émanant de la Commission de justice intitulé « Fermeture de la Prison centrale et création d'un centre judiciaire »<sup>3</sup>. Ces éléments impliquent dès lors une adaptation de la planification pénitentiaire 2016–

---

<sup>1</sup> Rapport 2015-DSJ-265 du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la planification pénitentiaire 2016–2026

<sup>2</sup> Cette problématique très particulière est réglée dans le cadre du Concordat sur la détention pénale des personnes mineures.

<sup>3</sup> Postulat 2018-GC-19, Commission de justice, Fermeture de la prison centrale et création d'un centre judiciaire

2026, le remplacement des places de détention à la Prison centrale étant devenu plus urgent qu'envisagé en fin d'année 2015.

## 2.2 Une révision totale pour tenir compte de toutes les évolutions

Cela étant, il est apparu opportun de réexaminer l'ensemble des besoins, à l'aune des évolutions constatées depuis fin 2015. Depuis cette date, le paysage pénitentiaire a en effet été considérablement marqué par des réformes légales. En effet, le 1<sup>er</sup> janvier 2018 est entrée en vigueur la nouvelle loi fribourgeoise sur l'exécution des peines et des mesures qui a notamment réuni les établissements de détention fribourgeois sous une même entité autonome. Dans le même temps, la révision du Code pénal qui prévoyait, outre le rétablissement des courtes peines, l'introduction du bracelet électronique et le retour du travail d'intérêt général comme modalité d'exécution facilitée de la peine, a commencé à déployer ses effets.

D'autres cantons ont aussi pris des décisions importantes en matière d'infrastructures pénitentiaires. Le Grand Conseil vaudois a ainsi voté un crédit d'étude pour la réalisation d'un établissement de 416 places dans les Plaines de l'Orbe, structure dont la concrétisation est prévue en 2 étapes (216 places en 2025 et 200 places en 2030). Le canton du Valais a également dévoilé, le 12 novembre 2018, sa stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires. Il a ainsi prévu 90 millions d'investissements bruts pour de nouvelles constructions, des réaffectations et des assainissements, afin d'offrir à terme 97 places de détention supplémentaires, dont 30 places d'exécution de mesures au sens de l'art. 59 al. 3 CP pour répondre aux besoins valaisans et offrir une solution supplémentaire pour le Concordat. En outre, en février 2018, le canton de Berne a également pour la première fois dévoilé sa stratégie pour l'exécution judiciaire ces 15 prochaines années et prévoit principalement la modernisation de ses infrastructures ainsi que la création de 200 places de détention supplémentaires. Genève a enfin le projet de construire un établissement de 450 places aux Dardelles.

Par ailleurs, de nouvelles analyses portant sur la capacité des établissements de détention suisses ont vu le jour. En juillet 2017, un groupe technique « Monitoring des capacités de privation de liberté », issu de la Conférence suisse des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (ci-après : CCDJP) a publié, pour la première fois, un rapport faisant état de l'occupation et des besoins en places dans les domaines de la détention provisoire, de la détention pour des motifs de sûreté, de l'exécution des peines en régime ouvert et fermé ainsi que de la détention administrative relevant du droit des étrangers. En septembre 2018, ce document a été mis à jour<sup>4</sup>. Les besoins en matière de mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 CP et d'internement au sens de l'art. 64 CP ont aussi été examinés<sup>5</sup>. En février 2019, le nouveau Centre de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales, basé à Fribourg, a pris le relais de ce groupe technique en publiant le rapport<sup>6</sup> actualisé avec les données de 2018.

Enfin, le 16 août 2018, la Commission nationale de prévention de la torture a rendu son rapport<sup>7</sup> sur sa visite aux Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017. Pour la première fois, cette

---

<sup>4</sup> Rapport concernant la récolte des données 2017, septembre 2018

<https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20fr.pdf>

<sup>5</sup> Analyse relative à l'hébergement, à la prise en charge et au traitement des délinquants souffrant de troubles psychiques <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20kranker%20Straftäter%20f.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.skjv.ch/fr/pratiquethemes-dactualite/rapport-monitorage-des-capacites-2018>

<sup>7</sup> Rapport du 16 août 2018 au Conseil d'Etat de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les Etablissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017

<https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bellechasse/ber-bellechasse-f.pdf>

structure a été analysée par ce groupe d’experts indépendants. Elle a en particulier jugé problématique la mixité des régimes ouvert et fermé dans le bâtiment cellulaire.

Tous ces éléments ont été pris en considération dans le présent réexamen global.

### **3. Processus des travaux de révision**

En 2018, au moment où le changement de priorité en matière d’infrastructures pénitentiaires est apparu nécessaire, la Direction de la sécurité et de la justice préparait, sous la supervision d’un Comité de pilotage constitué de représentants du Service des bâtiments, de l’Etablissement de détention fribourgeois et de la Direction de la santé et des affaires sociales et de l’Office fédéral de la justice, le décret relatif au crédit d’engagement pour la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2026. Ceci faisait suite au crédit d’étude voté par le Grand Conseil<sup>8</sup>, qui comprenait une extension du Pavillon, bâtiment du secteur ouvert de Bellechasse, des ateliers sécurisés et un centre médical. Cependant, compte tenu des incertitudes liées au remplacement de la Prison centrale, il est apparu plus rationnel d’attendre que des options de principe soient arrêtées pour cette fermeture, avant de soumettre le décret au vote parlementaire.

En début d’année 2018, la Direction de la sécurité et de la justice a ainsi institué un groupe de travail pour le remplacement de la Prison centrale avec des représentants du Service de l’exécution des sanctions pénales et de la probation, de l’Etablissement de détention fribourgeois, du Service des bâtiments, du Ministère public, de la Police cantonale, du Service de la population et des migrants et du Service de la justice. Ce groupe de travail a pu aussi s’appuyer sur l’expertise de John Zwick, ancien Chef suppléant de la section exécution des peines de l’Office fédéral de la justice et actuel membre de la Commission administrative de l’Etablissement de détention fribourgeois.

Les réflexions de ce groupe de travail ont permis notamment d’établir l’état des besoins en matière de détention, afin de calibrer correctement le nombre de places nécessaires à construire avant de fermer la Prison centrale.

## **4. Grandes lignes du rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026**

### **4.1 Contexte**

Le rapport de la planification pénitentiaire 2016–2026 faisait suite à une crise que le canton a dû traverser entre 2013 et 2014. En effet, suite à une explosion des journées de détention avant jugement, la Prison centrale manquait de places pour accueillir les prévenus, qui devaient alors être placés dans toute la Suisse, moyennant d’importantes difficultés opérationnelles et des coûts très élevés. Il a dès lors été décidé de faire un examen global des besoins en matière d’exécution des sanctions pénales et de définir une stratégie pour y répondre.

### **4.2 Pas de nécessité de construire une deuxième prison préventive**

Cela étant dit, pour la détention avant jugement, des mesures d’urgences avaient été prises. Le réaménagement de la Prison centrale en 2014, qui avait permis d’augmenter de 48 à 60 le nombre de places, s’est finalement révélé suffisant pour répondre aux besoins, Fribourg ayant passé des conventions avec les cantons de Neuchâtel et du Valais pour gérer les cas de collusion en procédant à des échanges de personnes détenues. La construction d’une deuxième prison préventive n’était

---

<sup>8</sup> Décret du 17 juin 2016 relatif à l’octroi d’un crédit d’étude en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2016 (ROF 2016-83)

ainsi plus recommandée. Cependant, le rapport mentionnait déjà qu'un remplacement de la Prison centrale, compte tenu de sa vétusté et de son emplacement au cœur d'un quartier historique d'habitations, se poserait assurément à long terme.

Pour la détention administrative, il était suffisant de disposer de 4 à 5 places dans le canton pour faire face aux urgences, un contrat de location ayant été passé avec la Prison de l'Aéroport de Zurich pour les placements à plus long terme.

### **4.3 Extension de Bellechasse et création d'un centre médical**

Cela étant, selon cette stratégie, il était plus urgent de prévoir des constructions pour l'exécution des sanctions pénales.

En effet, après l'explosion des journées de détention avant jugement, l'autorité de placement fribourgeoise devait faire face à une augmentation drastique des courtes peines, si bien qu'elle craignait la prescription de certaines sanctions pour des personnes qui n'auraient pas pu être convoquées dans les délais. Elle estimait alors nécessaire de créer entre 30 et 40 places de détention supplémentaires. Par ailleurs, le rapport mettait déjà en évidence la nécessité de séparer les régimes d'exécution de peines fermé et ouvert sur le site de Bellechasse, de rapatrier sur ce site principal les places sises dans le foyer de la Sapinière, bâtiment très vétuste situé à 3 kilomètres des autres bâtiments et de construire un centre médical pour faire face à une population carcérale nécessitant un niveau de sécurité plus élevé et une prise en charge médicale plus soutenue. Pour répondre à ces besoins, il était recommandé de construire sur le site de Bellechasse une extension du Pavillon, des ateliers sécurisés et un centre médical. Le Conseil d'Etat en a fait une priorité en présentant un crédit d'étude pour la réalisation de ces projets en juin 2016<sup>9</sup>.

### **4.4 Construction d'une unité thérapeutique**

Enfin, le rapport préconisait aussi la construction, sur le site de Bellechasse, d'une unité thérapeutique de 60 places pour l'exécution des mesures thérapeutiques fermées et semi-fermées au sens de l'article 59 du Code pénal. Cet établissement devait être complémentaire à Curabilis, qui ne couvre qu'une partie des besoins romands. Pour ce projet, seule une étude de faisabilité avec un programme des locaux et une estimation grossière des coûts de construction et d'exploitation a pour l'heure été établie.

## **5. Analyse du paysage pénitentiaire par forme de détention**

### **5.1 Etat général**

L'Office fédéral de la statistique (ci-après : l'OFS) a dévoilé le 5 février 2019 une analyse portant sur l'évolution de la détention en Suisse durant ces trente dernières années<sup>10</sup>. Il a ainsi constaté que le nombre de personnes détenues a augmenté de 50 %, entre 1988 et 2017, passant de 4691 à 6907 individus. La capacité des places de détention a, quant à elle, augmenté d'environ 37 % passant de 5487 à 7489. Dans le même temps, le nombre d'établissements a toutefois diminué d'un tiers, passant de 152 à 106 structures, celles-ci étant devenues plus grandes. De nombreuses petites prisons de districts qui ne répondaient plus aux normes de sécurité et qui ne respectaient pas les standards de base ont ainsi été fermées et d'autres sites agrandis.

<sup>9</sup> Décret du 17 juin 2016 relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016-2026 (ROF 2016-83)

<sup>10</sup> Données de l'Office fédéral de la statistique publiées le 5 février 2019

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.7127061.html>

De manière générale, le canton comptabilisait en détention, tous régimes confondus, 233 hommes et 9 femmes, en septembre 2018<sup>11</sup>. Cela représente un peu moins de 77<sup>12</sup> personnes détenues pour 100 000 habitants, alors que la moyenne suisse se situe à 82 personnes détenues pour 100 000 habitants<sup>13</sup>. Ce taux fribourgeois relativement bas s'explique en partie par le fait que le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (ci-après SESPP), qui est chargé de faire exécuter les jugements pénaux, est particulièrement performant en matière de mise en œuvre des journées de travail d'intérêt général. En effet, en 2018, il a fait exécuter 44 794 heures, ce qui représente environ 8000 heures de plus que toutes celles effectuées par les autres cantons latins réunis. Depuis l'entrée en vigueur du bracelet électronique le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le SESPP encourage aussi la mise en œuvre de ce mode d'exécution facilitée de la peine, quand les conditions sont réunies. Il a ainsi surveillé l'exécution de 1134 journées, ce qui équivaut à un peu plus de 3 places de détention. Ce nouveau système, comme prévu, ne permet cependant pas de libérer un nombre conséquent de places ordinaires, même s'il a permis d'éviter, durant sa première année de mise en œuvre, des dépenses pour environ 300 000 francs<sup>14</sup>.

## 5.2 Exécution des peines

### *Analyse*

Les enquêtes menées sur la capacité des établissements de détention par le groupe technique de la CCDJP puis par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales, publiées en septembre 2018 et février 2019<sup>15</sup> ont mis en lumière en particulier la sur-occupation aiguë des établissements vaudois et genevois. Selon les experts, la réalisation de l'établissement genevois des Dardelles (450 places pour 2023), ainsi que la construction en 2 étapes de l'établissement vaudois des Grands-Marais (216 places pour 2025 et 100 pour 2030) sont nécessaires et urgentes. Si ces deux établissements voient effectivement le jour, l'offre en places d'exécution fermée sera suffisante. Toutefois, les experts estiment qu'il manquerait encore environ 30 places en régime ouvert.

Partant, même si les analystes saluent la création de 40 places d'exécution fermée de peine sur le site de Bellechasse, places inscrites dans la planification concordataire, ils ne mettent pas en exergue un problème particulier de capacité pour l'exécution des peines dans le canton de Fribourg.

Cela étant dit, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'Etablissement de détention fribourgeois, qui gère toutes places de détention du canton, a pour mission de trouver une solution pour chaque homme détenu sous autorité fribourgeoise. L'autorité de placement rencontre effectivement moins de difficultés à faire exécuter ses sanctions. Elle peine toutefois de manière sporadique à trouver des places pour des détenus particulièrement difficiles qui usent le personnel des établissements fermés et qui sont parfois renvoyés dans le canton de Fribourg à très court délai. Il paraît dès lors nécessaire de créer dans notre canton une zone tampon sécurisée pour faire face aux urgences en attendant une place adéquate dans une structure adaptée.

---

<sup>11</sup> Date de la relevée des données de l'Office fédéral de la statistique

<sup>12</sup> 242 personnes détenues pour 315'000 habitants

<sup>13</sup> Données de l'Office fédéral de la statistique publiées le 5 février 2019

<sup>14</sup> Différence entre le coût de l'1134 journées exécutées sous la surveillance d'un bracelet électronique et ce même nombre de journées exécutées en régime ordinaire

<sup>15</sup> Rapport concernant la récolte des données 2017, septembre 2018

<https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Strafvollzug/Bericht%20Kapazitaetsmonitoring%202017%20fr.pdf> et  
Monitoring des capacités de détention 2018 <https://www.skjv.ch/fr/pratiquethemes-dactualite/rapport-monitorage-des-capacites-2018>

Pour l'exécution des peines privatives de liberté de substitution qui sont en principe de très courtes peines mais dont le nombre est important<sup>16</sup>, l'autorité de placement trouve en principe facilement des places libres dans les Concordats alémaniques, qui ne connaissent pas de surpopulation carcérale comme la Suisse romande, comme le démontrent aussi les analyses sur les capacités de détention. Ainsi, les places supplémentaires revendiquées fin 2015 par notre autorité de placement ne se révèlent au final pas si indispensables, compte tenu du contexte global au niveau suisse.

Toutefois, suite à sa visite sur le site de Bellechasse en mai 2017, la Commission nationale de prévention de la torture a jugé le mélange des régimes dans le bâtiment cellulaire « problématique pour des questions sécuritaires et de réinsertion sociale et recommande aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires afin de séparer les régimes fermé et ouvert ». Le projet d'aménagement prévu est donc nécessaire aux yeux de cette Commission.

### ***Recommandations***

Au final, pour l'exécution des peines, il convient de faire les constatations suivantes :

1. Il est nécessaire de séparer les régimes fermé et ouvert sur le site de Bellechasse pour des raisons de sécurité et de resocialisation.
2. Il convient à tout le moins de maintenir le nombre de places en régime ouvert, y compris pour la semi-détention et le travail externe, dans la mesure où même après la réalisation des projets vaudois et genevois, des places pour ce régime manqueraient encore.
3. Une augmentation du régime fermé n'est cependant pas indispensable dans le canton de Fribourg.
4. Les 40 places fermées libérées dans le Bâtiment cellulaire grâce à l'extension de Bellechasse, peuvent, comme envisagé au moment de la demande de crédit d'étude du projet, être réaffectés pour la détention avant jugement, réduisant ainsi le nombre de places à construire pour le remplacement de la Prison centrale.
5. La création de 10 places en zone tampon est préconisée, afin de garantir la prise en charge de certaines personnes détenues dans l'attente d'un transfert dans un établissement adéquat et pour les personnes avec des profils très particuliers.

## **5.3 Exécution des mesures**

### ***Analyse***

Au niveau suisse, les besoins en matière de places pour les mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 CP et pour les internements au sens de l'art. 64 CP ont fait l'objet d'une analyse<sup>17</sup> fouillée en août 2017. Ce document dénombre ainsi 860 personnes en exécution d'une mesure selon l'art. 59 CP et 110 autres internées au sens de l'art. 64 CP. Pour une partie de ces personnes, un traitement dans une clinique psychiatrique forensique est nécessaire. Pour l'autre partie, un traitement dispensé dans un centre de mesures ou dans le cadre de l'exécution judiciaire est plus adéquat. Selon cette étude, pour le Concordat latin, ce sont environ 40 places qui manquent pour l'exécution de mesures dans le cadre judiciaire, alors qu'il en faut encore 160 en cliniques psychiatriques forensiques. Le Valais a toutefois annoncé fin 2018 son intention de créer 30 places

---

<sup>16</sup> En septembre 2018, on dénombrait 33 personnes détenues pour des peines privatives de liberté de substitution.

<sup>17</sup> Analyse relative à l'hébergement, à la prise en charge et au traitement des délinquants souffrant de troubles psychiques

<https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/170831%20Kapazitätsmonitoring%20ergänzender%20Bericht%20psychisch%20gestörter%20und%20kranker%20Straftäter%20f.pdf>

supplémentaires pour l'exécution des mesures, ce qui permettra de réduire les chiffres des besoins annoncés.

Cela étant, dans le canton de Fribourg, à la fin de l'année 2018, 20 personnes détenues sous autorités fribourgeoises exécutaient une mesure thérapeutique institutionnelle au sens de l'art. 59 CP (traitement des troubles mentaux), 9 autres au sens de l'art. 60 CP (traitement des addictions) et enfin 2 au sens de l'art. 61 CP (jeunes adultes).

Pour le traitement des addictions, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation recourt à des foyers dont l'offre correspond plus ou moins aux besoins.

Pour les jeunes adultes, la situation est autre. En principe, ils étaient en effet accueillis au Centre fermé de Pramont, jusqu'à la fermeture en automne 2016 du Foyer de Prêles dans le Jura bernois, rattaché au Concordat du milieu mais qui accueillait plus d'une vingtaine de mineurs romands sous mesure pénale. Depuis lors, Pramont est contraint de prendre en charge uniquement les personnes mineures sous mesure pénale, sa mission première, aucune autre solution n'étant à disposition des juges des mineurs. Ainsi, en principe, plus aucun détenu ne peut exécuter une mesure pour jeune adulte. Il peut arriver néanmoins que le SESPP puisse trouver ponctuellement des places pour des personnes de langue germanophone dans un autre Concordat. En l'état, la justice ne prononce en général plus une telle sanction. Le Valais a toutefois aussi prévu une extension de Pramont, si bien que des jeunes adultes devraient pouvoir à nouveau y être accueillis.

Cela étant dit, la principale préoccupation en matière de mesures thérapeutiques institutionnelles reste la prise en charge des personnes condamnées au sens de l'art. 59 CP. Fribourg dispose à Curabilis à Genève de 5 places hautement sécurisées et médicalisées, dont le prix journalier est très élevé<sup>18</sup>. Le SESPP parvient également à placer quelques détenus dans des structures spécialisées non concordataires. Cependant le site de Bellechasse doit prendre en charge en moyenne une dizaine de cas en permanence, ce qui est une tâche relativement lourde et compliquée.

### ***Recommandations***

Au final, pour l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles, les constats suivants peuvent être établis :

1. Compte tenu des besoins actuels du canton de Fribourg et des projets annoncés, l'unité thérapeutique projetée à Bellechasse peut être reportée après le remplacement de la Prison centrale. Une nouvelle analyse des besoins devrait être menée en temps voulu, avant de solliciter un crédit d'étude.
2. Une amélioration de la prise en charge de la dizaine de personnes sous mesures sur le site de Bellechasse est toutefois nécessaire, sans attendre une nouvelle infrastructure propre et spécialisée.
3. L'extension de Bellechasse, en particulier la création du centre médical, permettra d'offrir de meilleures conditions-cadres.
4. Des moyens supplémentaires doivent également être alloués pour la prise en charge thérapeutique et l'encadrement, notamment en formant des agents de détention et en organisant des ateliers spéciaux.

---

<sup>18</sup> 1310 francs par jour dès 2021



## 5.4 Détention provisoire ou pour motifs de sûreté

### *Analyse*

Depuis le réaménagement de la Prison centrale en 2014, opération qui a permis d'affecter à la détention avant jugement 60 places au lieu de 48, le Ministère public ne rencontre plus de difficultés à placer ses prévenus. Pour la gestion des cas de collusion, des échanges sont organisés avec les cantons de Neuchâtel et du Valais. Vaud est également disposé à procéder à telles opérations. Cependant, compte tenu de leur surpopulation carcérale, il s'agit, pour l'heure, d'une solution de dernier recours.

Toutefois, si le nombre de places est plus ou moins suffisant, comme indiqué en préambule, l'infrastructure vieillissante de la Prison centrale, les coûts conséquents que nécessiteraient une rénovation complexe, l'impossibilité de la moderniser réellement ou de l'agrandir et enfin sa situation au cœur d'un quartier d'habitation historique de la Ville qui favorise les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite nécessite qu'elle soit fermée à terme. Suite à l'évasion de la Prison centrale, des mesures d'urgence pour garantir la sécurité ont été ordonnées. La mise en œuvre de lourds travaux d'entretien ne paraît toutefois plus rationnelle, compte tenu de la perspective de fermeture.

Par ailleurs, en Suisse, la tendance est de moderniser la détention provisoire et pour motifs de sûreté. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) remettent en cause les conditions de détention qui sont encore en général offertes dans la plupart des établissements<sup>19</sup>, à savoir un enfermement 23 heures sur 24, sans possibilité particulière d'occupation. A terme, les pressions seront probablement de plus en plus grandes pour améliorer les standards, afin qu'ils correspondent davantage à ce qui existe en exécution des peines, en terme d'horaires d'ouverture des cellules, d'offres de places de travail et de loisirs. Cela permettra aussi d'offrir plus de flexibilité et de modularité. En effet, les personnes prévenues en détention provisoire ou pour motifs de sûreté doivent être séparées des personnes en exécution de peine. En rapprochant les conditions-cadres de ces différents régimes, il sera plus simple de réaffecter pour une autre forme de détention un corridor de cellules en fonction de l'évolution des besoins.

Enfin, la détention provisoire et pour motifs de sûreté ne fait pas l'objet d'un concordat intercantonal, comme c'est le cas pour l'exécution des sanctions pénales. Après discussion avec les principaux cantons limitrophes qui prévoient de grands investissements dans le domaine pénitentiaire ces prochaines années, à savoir les cantons de Vaud et de Berne, il n'est pas envisagé de collaborer pour construire un établissement intercantonal. En matière de détention préventive ou pour motifs de sûreté, le canton de Fribourg a la masse critique nécessaire pour justifier la construction d'un établissement. Les besoins vaudois et bernois sont considérablement plus élevés. Dans ce domaine, il est aussi primordial de disposer de plusieurs structures pour procéder à des échanges, afin de prévenir les risques de collusion. Les collaborations actuelles avec les cantons de Neuchâtel et du Valais, qui ont des besoins plus ou moins équivalents, donnent entière satisfaction.

### *Recommandations*

1. La fermeture de la Prison centrale et son remplacement doit désormais être une priorité après l'extension de Bellechasse.

---

<sup>19</sup> <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-f.pdf>

2. Compte tenu des perspectives futures pour le régime de la détention provisoire et pour motifs de sûreté, et de la nécessité de construire des infrastructures modulaires, il importe de prévoir davantage de possibilités de travail et d'occupation, en particulier pour les personnes prévenues qui ne présentent plus de risque de collusion mais qui sont maintenues en détention en raison du seul risque de fuite.
3. L'augmentation des places de détention en régime fermé n'étant plus indispensable, il est préconisé de réaffecter pour la détention avant jugement les 40 places du bâtiment des EAP à Bellechasse.
4. 30 places supplémentaires affectées à la détention avant jugement devraient dès lors encore être construites.

## **5.5 Détention administrative**

### *Analyse*

Les besoins de la détention administrative sont très fluctuants. Plusieurs éléments ont marqué cette forme de détention depuis fin 2015.

En effet, l'institution de l'expulsion pénale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2016. La Confédération a mis en œuvre une importante restructuration du domaine de l'asile. Dans ce cadre, la mission de procéder aux renvois et aux expulsions est toujours attribuée aux cantons qui sont répartis en six régions. Un projet pilote pour la Région romande, à laquelle appartient Fribourg, a ainsi débuté en avril 2018, en impliquant le centre fédéral pour requérants d'asile de la Gouglera, à Giffers, qui est totalement opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019. Par ailleurs, en 2018, de nombreuses procédures ouvertes lors de l'afflux massif de requérants en 2015 se sont terminées par des décisions de renvoi.

Cela étant, depuis 2016, grâce à une excellente collaboration entre le SPoMi et le SESPP, respectivement l'autorité pénale, le renvoi de Suisse est davantage organisé durant la détention pénale et réalisé au plus tard au moment de la remise en liberté, si bien que la détention administrative n'est alors plus nécessaire. Ce scénario s'est produit en moyenne 65 fois par année entre 2016 et 2018, soit entre 2 et 3 fois plus qu'auparavant.

De manière générale, le SPoMi a continué à faire recours aux 4 à 5 places de détention à la Prison centrale pour les besoins d'urgence et de proximité. Pour le reste, le SPoMi loue provisoirement 4 places auprès de la Prison de l'aéroport de Zurich. Au regard des besoins accrus attendus en raison de l'ouverture complète du Centre de la Gouglera, il dispose de 2 places supplémentaires à Zurich dès le 1<sup>er</sup> février 2019.

A terme, il conviendra de trouver une solution pérenne, soit à Zurich ou à Genève, qui devraient héberger de grands centres de détention administrative, les seuls subventionnés par la Confédération suite à la restructuration du domaine de l'asile.

### *Recommandation*

Au vu du contexte fédéral, il importe de prévoir 5 places de détention pour des courtes durées, afin de garantir l'efficacité du canton pour gérer les situations dans l'urgence et la proximité.

## 5.6 Détection des femmes

### *Analyse*

En chiffres absolus, le besoin de places pour la détention des femmes, tous régimes confondus, est très faible pour le canton de Fribourg. Seules 9 personnes étaient ainsi placées en septembre 2018. Une tendance à la hausse est observée de manière générale en Suisse. Toutefois, Fribourg n'a pas encore atteint la masse critique suffisante pour chercher à concrétiser une solution propre. Il continuera dès lors à placer les personnes détenues sous sa compétence dans les cantons de Vaud et de Berne. Il a également annoncé la volonté de disposer d'une place dans le nouvel Etablissement des Dardelles à Genève.

### *Recommandation*

Aucune intervention n'est nécessaire pour l'heure dans ce domaine. Toutefois, il est prévu de recourir exceptionnellement à la zone tampon en cas d'impasse.

## 6. Résumé de l'évaluation des besoins de places de détention

### 6.1 Situation actuelle

Aujourd'hui l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR) compte 2 sites : Bellechasse et Prison centrale (PC).

Les régimes sont répartis comme suit :

Régime	Bâtiment	Nombre détenus	Site
Ouvert	Pavillon	40	Bellechasse
Ouvert	Sapinière	20	Bellechasse
Ouvert	Bâtiment cellulaire	40	Bellechasse
Fermé	Bâtiment cellulaire	60	Bellechasse
Fermé EAP <sup>20</sup>	EAP	40	Bellechasse
DAJ <sup>21</sup>	PC	60	PC
Fermé PPLS <sup>22</sup>	PC	15	PC
LMC <sup>23</sup>	PC	4-5	PC
TEX et SD	Falaises	20	PC
	<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	

<sup>20</sup> EAP signifie exécution anticipée de peine

<sup>21</sup> DAJ signifie détention avant jugement et comprend la détention préventive et pour motifs de sûreté

<sup>22</sup> PPLS signifie peines privatives de liberté de substitution

<sup>23</sup> LMC signifie « détention administrative »

Les journées de détention 2018 peuvent être récapitulées comme suit :

<b>Récapitulation des journées de détention et d'internement en 2018</b>		
<b>Bellechasse</b>		<b>Prison centrale</b>
<b>Canton de placement</b>		
<b>FRIBOURG</b>	<b>36'664</b>	<b>21'773</b>
<b>GENEVE</b>	<b>3'854</b>	<b>0</b>
<b>JURA</b>	<b>2'586</b>	<b>411</b>
<b>NEUCHATEL</b>	<b>6'744</b>	<b>1'972</b>
<b>VAUD</b>	<b>17'969</b>	<b>1'261</b>
<b>VALAIS</b>	<b>1'401</b>	<b>1'138</b>
<b>TESSIN</b>	<b>3</b>	<b>42</b>
<b>AUTRES</b>	<b>1'271</b>	<b>713</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>70'492</b>	<b>27'310</b>

## 6.2 Evaluation des besoins

Après consultation des entités qui placent ou qui accueillent des personnes en détention, les besoins estimés pour notre canton sont les suivants :

<b>Régimes – hommes et femmes</b>	<b>Quantités</b>
Détention avant jugement phase 1 (DAJ 1) – détention provisoire	35
Détention avant jugement phase 2 (DAJ 2) – détention provisoire et pour motifs de sûreté	35
Exécution ordinaire moyennes et longues peines en milieu fermé	80
Exécution ordinaire moyennes et longue peines en milieu ouvert	70
Travail externe (TEX)	10
Semi-détention (SD)	10
Détention administrative (LMC)	5
Zone tampon – unité modulaire	10
Places pour échanges avec autres cantons	30
Places pour échanges collusion (avec 1 seul site)	15
	<b>300</b>

## 7. Calendrier et conséquences financières

Le calendrier et les coûts précis de cette stratégie seront définis dans les décrets relatifs au crédit d'engagement pour l'extension de Bellechasse et au crédit d'étude pour la fermeture de la Prison centrale. Globalement, il est envisagé de procéder par étapes afin de garantir en permanence l'exploitation des 300 places de détention du canton. Le projet d'extension de Bellechasse et la création du Centre médical ont déjà fait l'objet d'un crédit d'étude, un crédit d'engagement sera dès lors présenté au Conseil d'Etat d'ici la fin de l'année 2019. Il importe de le faire sans attendre la procédure d'étude pour la fermeture de la Prison centrale. Ceci permettra d'améliorer rapidement la

gestion du site de Bellechasse, tout en échelonnant les dépenses et les travaux. L'objectif final est que tous ces projets puissent être exploités en principe en 2024 mais en 2026 au plus tard.

## **8. Conclusion**

Au terme de cette analyse, force est de constater que le canton de Fribourg n'a pas besoin d'augmenter ses capacités de détention. Il est toutefois impératif de maintenir l'offre existante en procédant aux constructions, rénovations et adaptations nécessaires pour garantir une prise en charge adaptée et sécurisée de la population carcérale à venir.

Dans ce contexte, l'extension de Bellechasse et la création d'un centre médical apparaissent dès lors comme nécessaires et urgents pour séparer les régimes et améliorer la prise en charge sécuritaire et médicale des personnes détenues. Ce projet reste la priorité numéro une. Après cette extension et la réaffectation des places d'exécution anticipée de peine et places de détention avant jugement, il resterait alors un maximum de 60 places à construire, afin de fermer la Prison centrale et de remplacer le bâtiment des Falaises destiné au travail externe et à la semi-détention. Dans le cadre de ce projet placé désormais en priorité 2, il apparaît nécessaire de créer une zone tampon et de prévoir des places modulaires, afin de faire face aux évolutions des régimes de détention. Enfin, si le report de l'unité thérapeutique, qui devient une troisième priorité, se justifie, il importe d'améliorer sans attendre la prise en charge des personnes sous mesure qui ne peuvent pas être placées à l'extérieur du canton.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

---