

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat A. Olivier Conod et consorts demandant la mise en place d'une commission des visiteurs officiels des détenus dans les prisons vaudoises et du Concordat sur l'exécution des peines et mesures dans les cantons romands et du Tessin du 22 octobre 1984

1 TEXTE DU POSTULAT

La Suisse a ratifié la Recommandation Rec (2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes adoptées par le Comité des ministres le 11.01.2006 lors de la 952^e réunion des Délégués aux Ministres. J'extrais de celle-ci partiellement l'introduction et les règles, annexes à cette Recommandation générale ci-dessous, écrites en italiques.

Je retiendrais, plus avant, en particulier dans la partie VI de cette recommandation, les règles qui recommandent la mise en place d'une commission des visiteurs officiels.

Le comité des Ministres, en vertu de l'article 15 b du Statut du Conseil de l'Europe,

(...Soulignant que l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline et doivent, en même temps, garantir des conditions de détention qui ne portent pas atteinte à la dignité humaine et offrir des occupations constructives et une prise en charge permettant la préparation à leur réinsertion dans la société...

...Ayant noté les changements sociaux importants qui ont influencé des développements significatifs dans le domaine pénal en Europe lors des deux dernières décennies...

...Ayant à l'esprit l'ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus...).

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

de suivre dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques des règles contenues dans l'annexe à la présente recommandation du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes

de s'assurer que la présente recommandation et son commentaire soient traduits et diffusés de façon la plus large possible et plus spécifiquement parmi les autorités judiciaires, le personnel pénitentiaire et les détenus eux-mêmes.

Dans ces recommandations, il convient de relever plus particulièrement les règles n°93.1 et 93.2 contenues dans la partie VI qui rappellent et insistent sur l'inspection et le contrôle

- 93.1 Les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques.

- 93.2 Ces organes de contrôle indépendants doivent être encouragés à coopérer avec les organismes internationaux légalement habilités à visiter les prisons.

La règle 93.1 demande expressément la mise en place par les gouvernements de commissions de visiteurs officiels des détenus dans les prisons.

Cette commission aura pour mandat de:

visiter tous les détenus qui sont placés dans les prisons du Canton de Vaud et du concordat

faire rapport au Grand Conseil, afin de susciter et de produire un débat parlementaire sur la politique pénitentiaire, notamment en ce qui concerne la réinsertion des détenus dans la vie civile

faire une publication officielle et publique de ce rapport.

Elle sera formée de:

spécialistes qui ont des compétences métiers reconnus et acquis dans des institutions comme le CICR, le travail social, le soutien et la recherche médicale, la sécurité, la formation et la justice de députés, en proportion des sièges obtenus aux élections cantonales.

Elle devra:

faire des propositions de modifications et d'amélioration des conditions de détention, de réinsertion sociale et professionnelle.

Elle aura les compétences suivantes:

examiner les conditions d'incarcération dans les lieux de détention vaudois ou faisant partie du concordat

entendre les détenus qui en ont fait la demande

visiter les établissements où sont placés des mineurs par une autorité pénale vaudoise

examiner toute demande écrite qui lui est adressée par un détenu et de transmettre à l'autorité compétente les demandes qui ne sont pas de son ressort

rechercher tout complément d'information utile

présenter au Grand Conseil un rapport à l'attention du Conseil d'Etat et du ministère public.

Pour permettre:

la résolution rapide des récents problèmes rencontrés dans les prisons vaudoises

la mise en œuvre de cette recommandation du Conseil de l'Europe, qui a été ratifiée par la Suisse

les signataires de cette motion demandent la réalisation sans délai d'une commission des visiteurs officiels des détenus dans les prisons.

En conséquence, je demande que cette motion soit directement renvoyée au Conseil d'Etat.

2 RÉPONSE AU POSTULAT

L'introduction de la nouvelle partie générale du Code pénal suisse a entraîné un courant de réformes au niveau cantonal. De nombreuses lois et règlements ont du être réécrits ou révisés à la lumière de ce nouveau texte.

Parallèlement au travail d'interprétation du nouveau Code, il a été procédé au réexamen de certaines pratiques et à diverses adaptations liées aux engagements internationaux conclus par notre pays.

Le contrôle des conditions de détention est un domaine particulièrement sensible. Il est réglé par divers textes nationaux et internationaux.

Deux conventions sont au sommet de cet édifice :

- le Protocole facultatif se rapportant à la convention de l'ONU contre la torture, qui ouvre les portes des lieux de détention au Sous-Comité de l'ONU pour la prévention de la torture et exige que les Etats signataires se dotent eux-mêmes d'un organe national de contrôle, et
- la Convention Européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui permet au Comité de Prévention de la torture (CPT) de visiter tous les lieux de détention des pays du Conseil de l'Europe et de faire rapport à l'Etat concerné sur ses constatations. Ce rapport est rendu public soit avec l'accord de l'Etat, soit, en cas de refus de coopération, de manière unilatérale.

La Suisse a adhéré à ces deux conventions et reçoit des visites du CPT depuis le début des années 90. Leur mise en oeuvre est cependant particulière, vu le partage des responsabilités pénitentiaires entre cantons et Confédération qui caractérise notre pays, malgré la mise en œuvre de la RPT.

En tant que membre du Conseil de l'Europe, la Suisse prend également en compte diverses recommandations qui – leur nom l'indique bien – ne sont pas contraignantes (Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes).

Vu la difficulté de cette tâche régaliennne, les règles pénitentiaires (Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes) ne pouvaient pas ignorer le problème du contrôle des conditions de détention.

L'article 9 de ces recommandations stipule que "toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante".

L'article 92 de ces mêmes recommandations précise les types de contrôle nécessaires : "vérifier si elles sont gérées conformément aux normes juridiques nationales et internationales, et aux dispositions des présentes règles".

Quant à l'article 93, il concerne le rôle des organismes indépendants : "les conditions de détention et la manière dont les

détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques" (article 93.1) ; "ces organes de contrôle indépendants doivent être encouragés à coopérer avec les organismes internationaux légalement habilités à visiter les prisons" (article 93.2).

Peuvent actuellement visiter les prisons vaudoises, le Sous-Comité de l'ONU pour la prévention de la torture, en cours d'organisation, le Comité (européen) pour la prévention de la torture (CPT), en fonction depuis 15 ans, la future Commission nationale pour la prévention de la torture et les commissions parlementaires des cantons plaçant des détenus dans nos établissements.

Manque donc à cette panoplie le contrôle d'un organe cantonal.

Avant l'introduction de la nouvelle loi sur l'exécution des peines, il existait dans le canton de Vaud une Commission des visiteurs. Elle était composée de parlementaires et de spécialistes désignés par le Conseil d'Etat et rapportait au Chef du Département concerné. Ses sous-sections avaient un rôle spécifique ou pluriel. Le sous-groupe "économique" s'intéressait plus particulièrement aux ateliers, le sous-groupe "agricole" au domaine des EPO, le sous-groupe "exécution" aux régimes d'exécution des peines et le sous-groupe "détention préventive" aux prisons préventives et prisons de district. Seuls les deux derniers sous-groupes entraient dans le cellulaire et contrôlaient les conditions de détention.

Constatant que certaines activités faisaient double emploi avec d'autres commissions parlementaires, telles que la Commission de gestion ou la Commission des finances, il a été décidé d'adapter le fonctionnement de cette Commission des visiteurs. Sa mission principale devant être le contrôle de la conformité des conditions de détention à la loi, il a été décidé de se concentrer sur cette seule activité.

La nouvelle loi sur l'exécution des condamnations pénales, à son article 16, stipule donc :

1. " Le Comité des visiteurs, composé de députés nommés par le Grand Conseil et d'experts désignés par le Conseil d'Etat, est chargé d'inspecter tous les établissements et structures dans lesquels sont placées les personnes condamnées par les autorités vaudoises.
2. Il peut désigner les délégations nécessaires pour visiter les établissements situés hors du canton.
3. Il présente au Grand Conseil, une fois par année, un rapport qui est transmis au Conseil d'Etat.
4. Un règlement précise son organisation et son fonctionnement".

Quant à la teneur de l'article 9 de la loi sur l'exécution de la détention avant jugement, elle est similaire :

- a. "Le Comité des visiteurs, composé de députés nommés par le Grand Conseil et d'experts désignés par le Conseil d'Etat, inspecte tous les établissements dans lesquels sont placés les détenus dépendant des autorités vaudoises.
- b. Il présente au Grand Conseil, une fois par année, un rapport qui est transmis au Conseil d'Etat.
- c. Un règlement précise son organisation et son fonctionnement".

La composition prévue par la loi permet de répondre à trois préoccupations:

- l'indépendance de la haute surveillance
- la publicité des rapports
- la présence d'un contrôle continu et de proximité.

Suite à l'approbation de la nouvelle loi sur l'exécution des peines, M. le Député Conod a déposé une motion soutenant la constitution du Comité des visiteurs, qui a été transformée en postulat en commission. La composition et le fonctionnement du Comité ont été largement débattus à l'occasion de cette séance qui a permis de poser les fondements du présent règlement.

Le règlement adopté par le Conseil d'Etat constitue donc la réponse à ce postulat.

Le rôle du nouveau Comité des visiteurs se modifie profondément par rapport à celui de l'organe précédent ainsi que sa composition. Il se voit déchargé de ses tâches de contrôle de gestion pour se concentrer sur le problème de la détention et vérifier si cette dernière est gérée conformément aux normes juridiques nationales et internationales.

Le droit d'accès de la Commission à tous les lieux de détention est garanti en tout temps, y compris dans les établissements hors cantons où sont placées des personnes condamnées par les autorités pénales vaudoises. Il dispose de la même marge d'investigation que tous les autres organes de contrôle externes prévus par la législation (CPT, par exemple).

Sa composition mixte, contrairement au modèle de la Commission des visiteurs de Genève, lui garantit à la fois un bon accès au Grand Conseil et la possibilité d'associer à cette mission d'autres organes concernés par le domaine pénitentiaire tout en représentant une économie de moyens. Elle offre au Comité l'appui de spécialistes tout en garantissant son indépendance. De plus, elle constitue une autorité de surveillance cantonale. Elle jouera donc un rôle utile.

Vu l'abandon de ses autres missions de contrôle, le temps consacré par les membres à cette seule tâche ne devrait pas être supérieur à leur engagement précédent.

Le nouveau Comité des visiteurs représente par conséquent une pierre de plus dans l'édifice de la modernisation de l'appareil pénal et dans son adaptation aux nouvelles règles internationales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 mai 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean