

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 9 décembre 2013 à la Salle du Bicentenaire. Les membres présents étaient les suivants : Mmes Anne Baehler Bech, Gloria Capt, Rebecca Ruiz, Monique Weber-Jobé, MM. Mathieu Blanc, Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Jacques Haldy, Yves Ravenel, Michel Renaud, Jean-Marc Chollet (remplace Raphaël Mahaim, excusé pour cette séance) et le rapporteur soussigné.

Un membre de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), M. Jacques-André Haury, a assisté aux discussions portant sur ce postulat.

La commission a été assistée dans ses travaux par Mme Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'intérieur, ainsi que par M. Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJL), Mme Sandra Russbach Del Gottardo, Conseillère juridique au SJL et Madame Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN). Les notes de séances ont été tenues par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil, pour lesquelles il est ici remercié.

2. PRÉSENTATION DU POSTULAT

Le présent postulat s'inscrit dans la suite du rapport établi par M. Félix Bänzinger en relation avec l'affaire Claude D. Parmi les recommandations contenues dans ce rapport, la CHSTC en a retenu deux qui nécessitent une modification législative touchant la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP), soit :

- Transfert de certaines compétences du juge d'application des peines (JAP) au collège des JAP. Par analogie avec les décisions sur la libération conditionnelle, les décisions relatives à la « réintégration du condamné » devraient également être prises par le collège des JAP lorsque la peine prononcée est égale ou supérieure à six ans.

- Prévoir dans la LEP un droit de recours du Service pénitentiaire auprès de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal contre les décisions rendues par l'autorité judiciaire de première instance.

La CHSTC a décidé de déposer un postulat, au lieu d'une motion, afin de laisser au Conseil d'Etat une certaine marge de manœuvre dans le choix des réformes qu'il y a lieu d'entreprendre.

Ainsi, se pose notamment la question de savoir, comme l'a évoqué dans son rapport l'expert Bänzinger, s'il y a lieu de maintenir la compétence du JAP – ou du collège des JAP- pour traiter des recours contre les décisions administratives rendues par le Service pénitentiaire. Ne serait-il pas plus judicieux de supprimer cette première voie de droit cantonal au profit d'une unique procédure de recours qui serait directement de la compétence de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal. Une telle solution résoudrait la question du nombre de

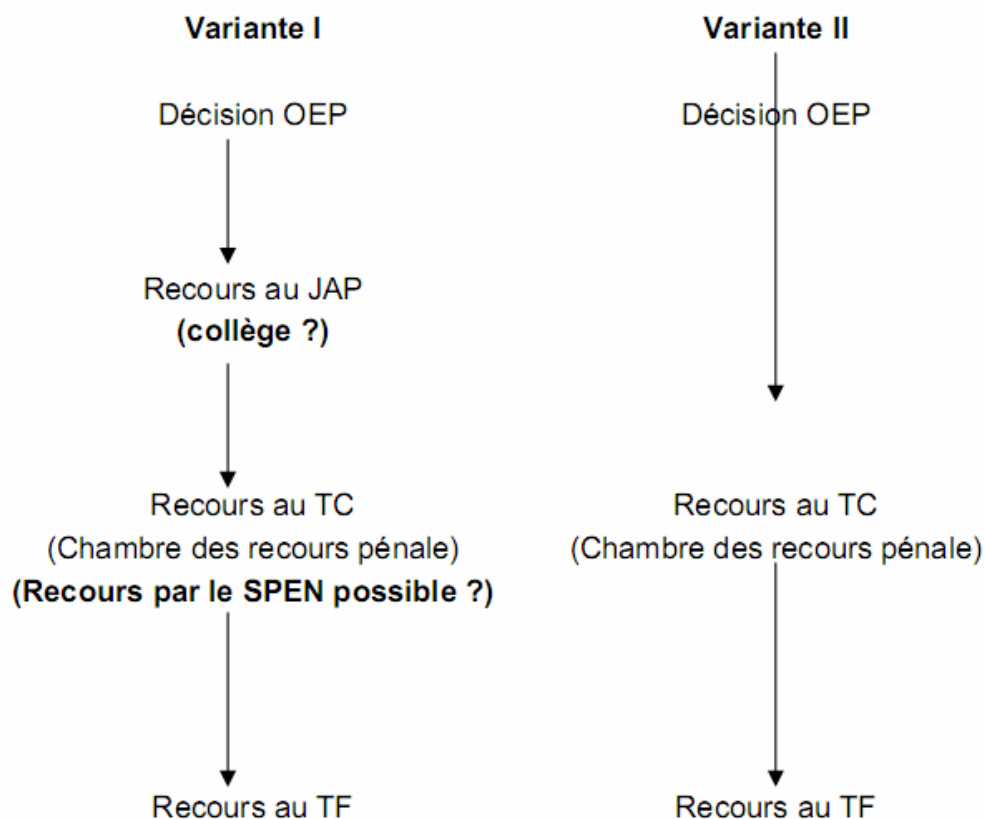
juges qui composent l'autorité de recours, puisque la Chambre des recours pénale statue dans une composition de trois juges. Par contre et comme c'est déjà actuellement le cas, le Service pénitentiaire ne pourrait pas, de par le droit fédéral, contester devant le Tribunal fédéral les décisions de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal.

Dans le cas de l'affaire Claude D., des mesures provisionnelles portant sur l'effet suspensif du recours ont été rendues par un seul magistrat, ce qui a permis à ce détenu de recouvrer la liberté. Dès lors, se posent également les questions suivantes :

- L'effet suspensif doit-il être, de par la loi, automatiquement levé lorsqu'il s'agit de décisions du SPEN relatives à la réintégration d'un condamné ou au durcissement de son régime de détention?
- Si oui, la loi doit-elle ou non laisser à l'autorité de recours, sur requête du condamné, la possibilité d'accorder l'effet suspensif?
- Si oui, la décision sur mesures provisionnelles doit-elle être prise, comme c'est habituellement le cas, par un seul magistrat ou doit-il s'agir d'une décision rendue par un collège de juges ?

La commission a décidé d'élargir son travail de réflexion. Ainsi, elle ne s'est pas limitée à préavis sur la question du renvoi du postulat au gouvernement mais a également, avec l'accord de la Cheffe du département, estimé opportun de se prononcer sur le type de modifications législatives qui devrait être retenu, étant précisé que les positions exprimées par les commissaires ne le sont qu'à titre indicatif. Ainsi, elles n'ont pas un caractère contraignant pour le Conseil d'Etat.

De manière schématique, les deux variantes possibles ont été discutées :



3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du département indique que, suite à la publication du rapport Bänzinger et sur demande du Conseil d'Etat, elle a immédiatement constitué un groupe de travail qui a déjà commencé à étudier les deux variantes susmentionnées.

Le Chef du SJL revient sur les observations de l'expert en relation avec le fait que le JAP assume à la fois un rôle d'autorité de première instance et, pour certains cas, la fonction d'autorité de recours. Il s'agit d'une problématique fonctionnelle qui peut, dans la pratique, poser quelques difficultés. Par ailleurs, il précise que le canton de Vaud, contrairement aux autres cantons, connaît deux voies de recours au niveau cantonal (JAP puis Chambre des recours du TC) et une voie de recours au niveau fédéral (TF). Cette multiplication des voies de droit présente certains avantages, mais également des inconvénients.

La variante 1 permettrait d'accorder au SPEN une voie de recours contre les décisions du collège des JAP, étant toutefois précisé qu'une telle solution créerait un précédent en ce sens que l'administration ne dispose en principe pas de la qualité pour recourir contre les décisions sur recours concernant ses propres décisions. La question de la composition de l'autorité habilitée à rendre une décision sur effet suspensif pose également quelques problèmes. Habituellement, de telles décisions ne sont pas prises par un collège de magistrats du fait qu'elles doivent être rendues rapidement.

L'intervention de Ministère public a été envisagée dans le cadre de la variante 2. Toutefois, il n'est pas aisé de demander à celui-ci d'étudier l'éventualité de recourir au Tribunal fédéral contre une décision de la Chambre des recours du Tribunal cantonal, du fait que les procureurs n'interviennent habituellement pas au stade de la procédure de première instance. Par ailleurs, dans la majorité des situations, le pouvoir de recours du Ministère public serait uniquement limité à l'arbitraire.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

a) vote de prise en considération du postulat :

Les commissaires considèrent qu'il est indispensable de modifier le système actuellement en vigueur dans le but d'assurer au final un contrôle judiciaire plus pointu des décisions sur recours concernant des détenus ayant commis des infractions d'une certaine gravité. A ce sujet, il est évoqué la liste des délits énumérés à l'article 64 du Code pénal.

Au vu de ce qui précède, la commission recommande, à l'unanimité, au Conseil de prendre en considération le présent postulat.

b) vote sur le choix de la variante :

Les membres de la commission sont partagés sur le type de modèles qu'il faudrait retenir.

Par 8 voix contre 7, la commission estime qu'il y a lieu de retenir la variante 1, soit celle prévoyant un collège de trois juges d'application des peines avec possibilité de recours au Tribunal cantonal contre les décisions de ce collège.

Les principaux arguments en faveur de ce choix sont les suivants :

- Un collège de JAP procédera à une instruction plus poussée que ne pourrait le faire la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal ;
- il n'y a pas de raisons d'enlever cette compétence aux juges d'application des peines, dont la fonction a été créée pour se prononcer sur de telles questions ;
- La solution d'un collège de JAP paraît être la réforme la plus simple et la plus adéquate à mettre rapidement en œuvre.
- Il s'agit de la seule option qui permette d'accorder un droit de recours au SPEN.

Les principaux arguments en faveur de la variante 2 sont :

- Historiquement, la solution du recours de droit administratif devant le JAP avait été retenue par le législateur cantonal dans le but de décharger le Tribunal cantonal.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral, ce but n'a plus lieu d'être puisqu'une voie de droit devant le Tribunal cantonal contre les décisions du JAP a dû être instituée. Ainsi, la multiplication des instances alourdit inutilement la procédure ;

- le Tribunal cantonal et les juges d'application des peines sont principalement en faveur de la variante 2, qui est également celle privilégiée par l'expert Bänzinger ;
- les décisions rendues par la Chambre des recours pénales sont prises collégalement ;
- il est plus logique de laisser au JAP assumer uniquement une fonction d'autorité de première instance qui doit collaborer avec l'Office d'exécution des peines ;
- le nombre annuel des recours déposés contre des décisions du SPEN n'est pas élevé, de telle sorte que le traitement de ceux-ci ne constituerait pas une nouvelle charge de travail importante pour le Tribunal cantonal.

c) vote sur un droit de recours accordé à l'administration :

Etant donné que la majorité des commissaires est d'avis que c'est la variante 1 qui doit être retenue par le Conseil d'Etat, la commission a estimé par 10 voix pour et 5 abstentions que le SPEN doit pouvoir disposer d'un droit de recours contre les décisions du collège des juges d'application des peines.

Pour les commissaires qui se sont abstenus, il n'y a pas lieu de revenir sur le principe général qui veut que l'administration ne puisse pas contester les décisions sur recours prises contre les décisions qu'elle a rendues.

d) Vote sur l'effet suspensif :

Trois solutions ont été discutées par la commission, soit :

- un effet suspensif prévu automatiquement, sur le modèle de l'article 80 LPA-VD ;
- un effet suspensif n'existant pas de par la loi, mais pouvant être octroyé d'office ou sur requête par l'autorité de recours ;
- un retrait pur et simple de l'effet suspensif sans possibilité pour l'autorité de recours de le restituer.

Par 9 voix contre 6, la commission préconise la solution tendant à ne pas octroyer automatiquement l'effet suspensif, mais à permettre à l'autorité de recours de le restituer si les circonstances l'exigent. Pour une minorité de la commission, l'effet suspensif devrait être retiré sans possibilité de pouvoir le restituer. Enfin, plusieurs commissaires sont d'avis que les décisions sur effet suspensif devraient, pour les cas graves, être prises par trois juges.

5. VOTE DE PRISE EN CONSIDERATION

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil la prise en considération du Postulat Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne.

La Tour-de-Peilz, le 6 janvier 2014

Le Président-rapporteur :
(Signé) Nicolas Mattenberger