

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

Postulat Denis Rubattel et consorts – Renforcer la sécurité des agents de détention et faire appliquer des sanctions plus lourdes aux détenus qui enfreignent le règlement de la prison qui les accueille !

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie à deux reprises, soit : le 22 janvier 2015 à la salle de conférences du Château cantonal à Lausanne et le 4 juin 2015 à la salle de conférences sise à Montchoisi 35, Lausanne.

Elle était composée de Mme Véronique Hurni, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice, ainsi que de Mme Martine Meldem (en remplacement de Mme Graziella Schaller), et de MM. Hans Rudolf Kappeler, Denis Rubattel, José Durussel, Daniel Ruch, Claude Schwab, Alexandre Rydlo et Jean-Marc Chollet (le 22 janvier 2015).

Mme la Conseillère d'État Béatrice Métraux, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), était présente. Elle était accompagnée par Mme Sylvie Bula, cheffe du Service pénitentiaire (SPEN).

Mme Fanny Krug, secrétaire de commission, a pris et rédigé les notes de séances.

2. POSITION DU POSTULANT

Membre depuis trois ans de la commission interparlementaire de contrôle « détention pénale », le postulant a déposé plusieurs interpellations en lien avec le domaine pénitentiaire dans le canton de Vaud. Il tient à relever certains problèmes et, d'ailleurs, à proposer quelques solutions.

Il soulève les déclarations dans les médias faisant état de champ de tension à l'intérieur des prisons. Aussi le dépôt du présent postulat fait suite à plusieurs considérations:

Il soulève tout d'abord la thématique des moyens de contrainte, notamment les menottes. Il a le sentiment que les réponses du Conseil d'État restent vagues. Tous les agents de détention (ci-après AD) ne possèdent pas de menottes et leur utilisation passe par un long processus. Compte tenu de l'évolution de la population carcérale dont il a évoqué le changement, il souhaite que ces questions soient posées avant de devoir faire face à un incident fâcheux.

Face à la problématique de consommation de stupéfiants à l'intérieur des prisons (50 à 60% de consommateurs selon les informations qu'il a obtenues), le postulant propose la réintroduction d'une brigade canine pour localiser la drogue, qui avait été supprimée pour des raisons financières.

Il aborde ensuite la notion de self-défense. Les AD bénéficient actuellement d'une instruction de base. Il n'existe pas de formation continue dans ce domaine.

Pour leur sécurité, les AD souhaiteraient, selon le postulant, avoir une formation de self-défense plus approfondie qu'ils n'ont pas aujourd'hui, souvent par manque de temps. Une instruction de self-défense approfondie pour les AD lui semble recommandable.

La population carcérale a changé ces dernières années et il a le sentiment qu'elle devenue plus dangereuse, notamment pour les AD.

Il a également le sentiment que l'on parle beaucoup des détenus mais relativement peu des AD et il s'agit pour lui d'anticiper et de poser les bonnes questions au bon moment.

Ensuite vient la thématique des sanctions. Les mesures prises pour les détenus qui enfreignent le règlement interne de la prison auraient été allégées et si cela est le cas alors il serait de bon augure de réintroduire des mesures plus lourdes.

Il propose de limiter l'accès aux produits vendus librement à l'intérieur des prisons (cigarettes, chocolat) et pour finir **d'établir un rapport.**

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État souligne en préambule que la situation des AD la préoccupe, de même que le Service pénitentiaire (SPEN). Elle constate une augmentation et une modification de la population carcérale, ainsi que des atteintes toujours plus nombreuses contre les AD. Elle partage donc le constat du postulant selon lequel la situation est tendue et difficile. Les AD doivent être protégés et requérir l'attention de la hiérarchie.

Concernant l'usage des moyens de contrainte

La Conseillère d'État rappelle la position du Conseil d'État qui a répondu récemment à l'interpellation de M. Rubattel¹: l'usage des moyens de contraintes, et plus particulièrement de menottes fait partie intégrante de l'activité déployée dans un établissement pénitentiaire. Elle précise que jusqu'à présent leur usage n'était pas réglementé et la réglementation qui a été développée a été acceptée le 24 septembre 2013 par l'Association vaudoise des agents pénitentiaires (AVAP).

La cheffe de Service explique qu'il y a aujourd'hui autant de menottes que d'AD disponibles dans chacun des établissements pénitentiaires. Ces menottes sont portées en fonction du secteur ou de l'horaire: la nuit, tous les agents qui travaillent sont porteurs de menottes, le jour le port systématique sur l'agent est défini par le directeur de l'établissement selon le secteur d'intervention. Par contre, les menottes sont disposées à l'entrée de chacun des secteurs, selon des dispositions redéfinies avec les représentants du personnel dans le cadre des séances de commissions d'établissement. Tous les cadres sont porteurs de menottes, ceux-ci ayant pour tâche de menotter les détenus lors des interventions.

Le spray au poivre, dont la portée est large, est rarement utilisé en raison de sa volatilité et de l'exiguïté des lieux. Ce dispositif a été utilisé à deux reprises en cinq ans, la dernière fois en 2014 pour une personne détenue qui a dû par la suite être maîtrisée avec l'aide de la police.

Il a été convenu, avec les représentants du personnel, de rapporter à la direction des établissements et à la cheffe du SPEN chaque événement qui aurait nécessité le recours à du matériel qui n'était pas à disposition. Depuis l'entrée en vigueur de cette réglementation, aucun événement de ce type n'a été rapporté. Il n'y a donc pas d'élément concret qui établirait qu'une mise à disposition plus rapide de menottes aurait permis d'éviter ces événements.

Concernant la réintroduction de la brigade canine

Il est expliqué à la commission que celle-ci était utilisée à l'époque principalement pour la surveillance périmétrique des Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO). Ce mandat a été externalisé et confié à une entreprise de sécurité privée dont le mandat vient d'être renouvelé pour les trois prochaines années. La question des chiens est également passée à l'entreprise de sécurité privée, laquelle dispose de chiens formés pour les missions correspondant à la sécurité périmétrique qui ne sont pas les mêmes que celles correspondant à la recherche de stupéfiants, de personnes, d'explosifs, etc. Les chiens dans les brigades canines sont formés pour un usage bien particulier et un même chien ne pourra pas travailler sur différents usages.

La cheffe de Service attire l'attention sur le fait qu'un chien nécessite des temps de formation et d'entraînement importants. Le collaborateur doit être mobilisé pour être formé, ce qui est coûteux. Sur le terrain, le temps d'intervention est restreint, sachant qu'un chien a besoin de plusieurs heures de

¹ (13_INT_150) Réponse du Conseil d'État à l'interpellation Denis Rubattel – Encore d'inquiétantes contradictions (SPEN), mai 2014

repos pour un travail d'une durée de 20 minutes. Cette situation concerne particulièrement la recherche de stupéfiants.

Aujourd'hui, la lutte contre les stupéfiants en milieu pénitentiaire est axée sur trois aspects:

1. Prévention avec un contrôle en amont de ce qui entre dans l'établissement par le biais des proches (visites, colis).

Formation des AD à l'usage du matériel rayon X d'une durée de 8 jours donnée à l'aéroport de Genève. Chaque semaine, les collaborateurs détectent des stupéfiants dans les colis. La personne mise en cause est dénoncée immédiatement à la police. La personne détenue est entendue et cas échéant sanctionnée.

2. Des prises d'urine sont effectuées régulièrement à l'intérieur de l'établissement (plus de 1500 par année) afin de cibler les détenus-consommateurs et leur filière en amont. Sur cette base, des visiteurs pourraient figurer sur une liste noire. Il faut préciser que les résultats des prises d'urines laissent apparaître uniquement de la consommation de Cannabis. Il n'y a pas de consommation de drogue dure dans les prisons vaudoises.

3. Dans le cadre d'opérations de détection ainsi qu'en cas de suspicion de trafic de drogue ou de recherche d'explosifs, le SPEN travaille avec la PolCant qui se mobilise avec les chiens dans un délai de réaction extrêmement rapide. Lorsque l'ampleur de la démarche l'exige, la PolCant peut solliciter, selon besoin, le pool latin qui dispose de chiens en s'appuyant sur les douanes.

Concernant l'instruction de self-défense

Celle-ci a été affinée et les pratiques ont été modifiées. La Conseillère d'État explique que l'instruction de self-défense fait partie intégrante de la formation de base de chaque agent à hauteur d'une vingtaine d'heures. Les cours sont donnés par un moniteur externe qui dispose d'un contrat d'enseignant auxiliaire. La récente création d'un pôle de formation au 1^{er} novembre 2014 permet également de renforcer cet aspect de manière continue. En plus des techniques enseignées pour évoluer dans des endroits confinés tels que les cellules, l'instruction aux techniques d'interventions carcérales est dispensée durant la formation de base et ensuite annuellement à chaque collaborateur à raison de 16 heures annuelles. Ces techniques doivent donner des compétences en matière de fouille de personnes, d'immobilisation de personnes et de l'utilisation du spray au poivre notamment.

A l'époque, lorsque le cours de base au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) avait été élaboré pour le Brevet des AD, la question avait été posée de savoir si les techniques d'interventions carcérales et de self-défense devaient être incluses dans le Brevet fédéral ou laissées à l'appréciation et à la libre organisation de chacun des cantons. Notamment sous la pression des cantons alémaniques qui sont organisés de manière différente, il avait été décidé de sortir ce volet du Brevet et de renvoyer ce type d'instruction à la libre appréciation des cantons.

Le Canton de Vaud a choisi de développer des cours à deux niveaux: des cours de self-défense traditionnels adaptés à un milieu confiné à l'aide de moniteurs externes, et des cours de techniques d'intervention en milieu carcéral (ci-après TIC) qui visent le menottage et l'intervention spécifique dans les établissements pénitentiaires. Les TIC relèvent de la responsabilité des moniteurs de stage (sous-chefs de maison).

Le pôle de formation va reprendre de manière transversale la question des TIC et de la self-défense en renfort à ce qui se fait dans les établissements pour palier au décalage en matière de formation immédiate des nouveaux collaborateurs qui suivent une trentaine d'heures de cours de self-défense et de TIC au niveau de la formation cantonale de base et aussi en regard du retard pris au niveau de la formation continue des anciens collaborateurs, la priorité ayant été donnée à la formation des nouvelles personnes afin qu'elles acquièrent rapidement une autonomie sur le terrain. En d'autres termes, il y aura une montée en puissance sur la formation continue dont la régularisation prendra du temps. Par contre, l'intention est claire: tant la self-défense adaptée au milieu pénitentiaire que les TIC sont des éléments clés – contrairement à la logique alémanique – et pour les AD vaudois tout un chacun doit être capable d'intervenir.

Concernant les sanctions

Il est relevé que le Règlement sur le droit disciplinaire vaudois applicable aux détenus avant jugement et aux condamnés (RDD) du 26 septembre 2007, est un des plus sévères de Suisse. Il attribue aux directeurs d'établissements la compétence d'infliger une sanction d'arrêt disciplinaire pouvant aller jusqu'à 30 jours. A noter que la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) estime qu'un arrêt disciplinaire de plus de 14 jours n'est pas humainement supportable et que la sanction n'a plus de sens. Malgré la demande répétée de la CNPT, le canton a maintenu sa politique.

La procédure de sanctions disciplinaires est décrite de manière détaillée dans le Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux détenus avant jugement et aux condamnés (RDD), étant précisé que ce règlement ne s'applique pas aux mineurs. Ce règlement prévoit qu'en cas d'infraction commise par une personne détenue, il appartient à la personne " victime " de cette infraction de la dénoncer. Une procédure disciplinaire est ensuite conduite par le directeur de l'établissement concerné ou son adjoint cas échéant. Le règlement s'applique par analogie à la logique du Code de procédure pénale (CPP) en cas d'enquête. La personne doit être entendue dans les 48 heures pour établir les faits, avec la possibilité de recourir à un interprète cas échéant. Des compléments d'instruction peuvent être demandés. L'audition, pour établir les faits, peut être déléguée par le directeur à un cadre du sécuritaire sans que ce dernier soit habilité à prendre des décisions. Sur la base des faits établis, qui peuvent être étayés par différents moyens, le directeur est habilité à rendre une sanction.

Le catalogue des sanctions possibles va de l'avertissement aux arrêts disciplinaires. Il appartient au directeur d'apprécier la sanction qu'il va prononcer, étant précisé que la sanction est l'*ultima ratio*. Une médiation peut être engagée cas échéant et pour les cas de première infraction considérée de gravité moyenne. Quant au sursis, il doit être appliqué de la même manière qu'il est appliqué en droit pénal; il sera révoqué en cas de réitération d'infraction.

Lorsque la sanction est prononcée, elle doit être communiquée à la personne détenue par écrit, en s'assurant que cette personne a compris ladite sanction. Le détenu a trois jours pour déposer un recours. La cheffe du SPEN est l'autorité de recours qui peut rendre une décision d'effet suspensif. La décision rendue en première instance peut faire l'objet d'un deuxième recours au Juge d'application des peines, étant précisé que lorsque la nouvelle Loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) entrera en vigueur, le deuxième recours se fera à la Chambre des recours pénale.

Concernant les délais, le principe de base est "infraction-sanction immédiate" pour que le lien se fasse dans l'esprit de la personne détenue et favoriser le but éducatif de la sanction. Le rendu de la sanction se fait dans les meilleurs délais (une à deux semaines maximum); en cas de recours, cela peut prendre plus de temps. Pour les actes graves, une mise aux arrêts préventive est possible, avec un délai de 48 heures pour confirmer la sanction.

Concernant la typologie de sanctions retenues, il est demandé aux directeurs de travailler avec tout l'arsenal des sanctions à disposition – et pas uniquement les arrêts disciplinaires qui ne seraient pas la sanction qui fait le plus mal dans un contexte de surpopulation carcérale – dans le but d'avoir l'effet le plus dissuasif possible.

Concernant les statistiques, si les données sont stables au niveau du nombre de sanctions prononcées ces dernières années, on constate des modulations dans les typologies de sanctions retenues par les directeurs. Aux EPO, l'année 2014 a été la plus sévère, tant en termes du nombre de sanctions prononcées qu'en termes de nombres de jours de cachot. La direction a clairement la volonté de ne plus tolérer certains comportements. Ce mouvement a été identique à la prison de la Croisée dans les années 2012-2013 avec, en parallèle, l'ajout de cadres sur le terrain qui ont permis d'anticiper les problèmes ayant pour effet une diminution des dénonciations.

Le nombre de sanctions rendues ne sont donc pas le seul indicateur; il convient également de considérer le nombre de rapports établis et le nombre de rapports classés, étant relevé que l'écart entre le nombre de rapport établis et le nombre de rapports classés est minime. La prison de la Tuilière n'a pas suivi cette tendance en 2014, avec des problèmes au niveau du respect du cadre et une utilisation du sursis à côté de la réalité. Aujourd'hui le tir a été clairement corrigé, le directeur *ad interim* ayant une pratique différente et il y a une reprise de la situation *ante* en début 2015.

Pour ce qui est de la limitation de l'accès aux produits vendus librement à l'intérieur des prisons

Mme la Conseillère d'État nous informe que le Conseil d'État s'oppose à cette mesure car cet accès est un moyen de calmer les détenus et les produits sont payés par les détenus eux-mêmes.

Il est mis en évidence les vertus apaisantes dans la société du chocolat et des cigarettes. Ce concept s'applique aussi aux personnes détenues; il permet de désamorcer des situations tendues et de maintenir et de réaffirmer l'autorité et le pouvoir sur les détenus. La totalité des cadres du SPEN relèvent que ces produits sont gage de stabilité et amènent une baisse de tension au niveau des établissements. Mme la Conseillère d'État a porté la question de l'intérêt sécuritaire de la mesure proposée par le postulant auprès de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP). Aucun de ses collègues, tous partis confondus, ne voyait un tel intérêt; au contraire, ils ont relevé, comme elle l'a fait, le caractère apaisant des produits externes. Lorsqu'il y a des sanctions (cachot par exemple), une intervention limitant l'accès à ces produits est possible. Mais d'une manière générale, les personnes étant déjà enfermées, souvent à plusieurs dans une cellule eut égard à la surpopulation carcérale, Mme la Conseillère d'État est d'avis que pour la stabilité des établissements et la sécurité des uns et des autres, la suppression du chocolat et des cigarettes n'est pas une bonne idée.

4. DISCUSSION GENERALE

Concernant l'usage des moyens de contrainte

Outre les menottes et le spray au poivre, d'autres pistes ont été étudiées par le SPEN. Des stocks de ligatures en plastique sont disponibles dans les valises d'urgence utilisées en cas de mutineries par exemple. Les agents de police chargés d'intervenir en renfort disposent également de ligatures en plastique. En principe, dans ces situations d'urgence, des détenus sont transférés dans d'autres établissements pour éviter une montée en puissance. Des pistolets Taser sont soumis à des réglementations. Les risques relatifs à leur usage inadéquat sont connus. Le personnel pénitentiaire n'en fait pas usage, par contre, il peut arriver que le DARD les utilise dans le cadre d'interventions en renfort. Pour la cheffe de Service, la généralisation de ce type d'outil à l'intérieur des établissements nécessiterait une formation et une prudence trop importantes.

Elle rappelle que les agents de police déposent leur arme à l'entrée du secteur de la prison, en raison du risque important que l'arme se retourne contre eux. Seul le DARD entre armé car il est protégé par une avant-garde. Certes il faut toujours éviter que dans une situation de tension particulière, l'utilisation de moyens ne se retourne contre les AD. Raison pour laquelle le Canton de Vaud – et les 20 cantons précités – a adopté des pratiques qui s'inscrivent dans un souci de protection des AD.

Il est relevé par des commissaires, qui sont aussi membres de la Commission des visiteurs du Grand Conseil, qu'ils ont constatés que des AD dans trois prisons en Suisse allemande étaient équipés de menottes et spray au poivre. Une prison Suisse allemande avait un équipement complet comprenant des menottes, un spray au poivre, un couteau cranté, un miroir, une matraque télescopique et le téléphone DECT. Il leur a paru que les détenus étaient plus respectueux, polis et qu'une certaine bonne marche était évidente dans ces établissements.

Quelques membres de la commission auraient souhaité pouvoir entendre des AD sur tous les points formulés dans le postulat mais cela a été fermement refusé à la commission par Mme la Conseillère d'État, ceci en conformité avec l'article 39 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC) sur le secret de fonction, ce qui était fort regrettable. L'avis du personnel de l'État sur le terrain et sur ce sujet sensible aurait pu apporter une vision complémentaire non négligeable par le fait qu'il est un maillon important en contact permanent avec les détenus.

Concernant la réintroduction de la brigade canine

Sur la base des chiffres annuels de l'année 2012, 33% des personnes détenues dans les prisons vaudoises souffriraient de toxicodépendance ou de consommation abusive de produits stupéfiants ou d'alcool sans être toxicodépendantes. Ces chiffres correspondent à la situation à l'arrivée des personnes en prison. Un travail de sevrage, de contrôle et de traitement médical à la méthadone est mis en place ensuite par le Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP). Par conséquent, ce

ne sont pas 33% des détenus qui consomment régulièrement des produits stupéfiants en prison. Néanmoins du cannabis circule et probablement d'autres substances malgré les affirmations de Mme la Cheffe de Service puisque d'autres sources affirment le contraire à certains commissaires. L'externalisation de la surveillance canine semble satisfaire notamment par le fait que d'avoir deux types de personnel qui interviennent sur la sécurité d'un site favorise l'observation réciproque et ce double contrôle évite le copinage à l'entrée. Elle précise qu'aux EPO et à la prison de la Croisée, l'externalisation des prestations concerne non seulement la surveillance périmétrique, mais également la loge.

Il est néanmoins relevé que les chiens employés à l'heure actuelle sont des chiens de surveillance et qu'ils ne sont pas formés pour la détection des drogues.

Concernant l'instruction de self-défense

Les informations apportées tant par Mme la Conseillère d'État que par la cheffe de Service ont apaisé les commissaires. L'objectif est de pouvoir aller au bout de la formation de base requise pour les nouveaux arrivés d'ici la fin 2015 et de repartir sur une logique de formation continue en 2016, étant précisé que les nouveaux AD seront inscrits pour suivre le Brevet d'agent de détention, soit 15 semaines pendant lesquelles ils ne seront pas remplacés. Il sera bon de s'assurer en 2016 et au-delà que cet objectif soit atteint.

Concernant les sanctions

Il semble ne pas y avoir de volonté de minimisation des comportements en infraction dans le cadre de la détention ni de laxisme ou de diminution de la quotité de sanction comme mot d'ordre. Il y a une volonté de travailler avec tous les outils du règlement et pas uniquement les arrêts disciplinaires, avec un travail sur le caractère éducatif de la sanction. Il y a également une volonté de renforcer l'encadrement sur le terrain, étant convaincus que la sécurité passe par une intervention en amont et pas uniquement une sanction en aval (la dimension proactive est mise en avant).

Concernant la limitation de l'accès aux produits vendus librement à l'intérieur des prisons

Plusieurs commissaires ne peuvent pas suivre cette proposition de limitation. La commission a bien entendu les enjeux et surtout les conséquences qui se répercuteraient dans les établissements.

Concernant l'établissement d'un rapport

Tous les commissaires présents sont d'accord avec l'établissement d'un rapport.

Un commissaire propose le classement du postulat. Plusieurs commissaires s'expriment pour un soutien à ce postulat, d'autres pourraient le suivre mais que sur les deux premiers points et également le dernier, soit l'usage des moyens de contraintes et la réintroduction de la brigade canine ainsi que l'établissement d'un rapport.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

Maintien des deux premiers points du postulat (équipement de moyens de contrainte, réintroduction d'une brigade canine) et établissement d'un rapport sur ces deux points.

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 4 voix pour, 3 contre et 1 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Un rapport de minorité est annoncé.

Prilly, le 04 août 2015.

*La rapportrice :
(Signé) Véronique Hurni*