

Monsieur  
Grégory Devaud  
Président du Grand Conseil  
Place du Château 6  
1014 Lausanne

Réf. : CS/15021637

Lausanne, le 8 mars 2017

***Résolution 14\_RES\_016 Christine Chevalley  
« Création d'un registre national des détenus, en particulier ceux jugés  
dangereux »***

---

Monsieur le Président,

Par résolution du 20 mai 2014, Madame la Députée Christine Chevalley invitait le Conseil d'Etat à :

- coordonner les pratiques en vigueur en Suisse romande s'agissant de l'exécution des peines ;
- prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une meilleure transmission de l'information entre les divers instances, intervenant dans l'application des peines ;
- préciser dans quelles conditions peuvent éventuellement s'opérer des sorties éducatives pour les détenus ;
- favoriser la création d'un registre national des détenus, en particulier ceux jugés dangereux ;
- promouvoir une planification nationale des besoins et places de détention.

Le Conseil d'Etat peut apporter la réponse suivante à la résolution :

a) Coordonner les pratiques en vigueur en Suisse romande s'agissant de l'exécution des peines

A titre liminaire, il convient de rappeler que l'harmonisation des pratiques cantonales (législatives, réglementaires et administratives) est du ressort de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP), qui vise précisément à atteindre ces buts<sup>1</sup>. Le Canton de Vaud est membre de cette conférence au même titre que tous les cantons latins.

A cette fin, la CLDJP élabore des règlements d'application du concordat, adopte des directives ou des recommandations et prend des décisions ayant force obligatoire pour les cantons.

La Commission concordataire latine (CCL), organe « technique » de la CLDJP regroupant les personnes chargées de l'exécution des peines et mesures des cantons partenaires, a notamment pour attributions de promouvoir la coordination et l'harmonisation de la pratique.

Par ailleurs, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), pendant national de la conférence latine susmentionnée, a décidé en automne 2013 la création d'un Centre de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Ce centre a précisément pour objectif de renforcer l'harmonisation dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures et d'accroître le professionnalisme dans ce domaine. Le 12 janvier 2017, le Conseil de fondation du CSCSP s'est réuni pour sa première séance de travail et a notamment désigné la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux au titre de vice-présidente du Conseil de fondation. A terme, ce centre intégrera notamment le Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire et répondra au besoin d'harmonisation et de professionnalisation des pratiques cantonales en matière de sanctions pénales.

b) Prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une meilleure transmission de l'information entre les diverses instances intervenant dans l'application des peines

Parmi les textes adoptés par la CLDJP le 31 octobre 2013, figure la Recommandation<sup>2</sup> relative à l'échange d'informations, y compris dans le domaine médical.

Par cette recommandation, la CLDJP invite les cantons à se doter d'une base légale :

- pour fonder l'échange d'informations entre toutes les autorités afin que les autorités d'application et d'exécution des sanctions pénales et des mesures, ainsi que l'autorité de probation, puissent disposer de tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ;

1 Cf. art. 4 al. 2 lit. c) du Concordat latin du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes

2 <http://cldjp.ch/data/actes/rec3-fr.pdf>

- pour que, lorsqu'un détenu s'est vu ordonner un traitement institutionnel (art. 59 CP), un traitement ambulatoire (art. 62 CP) ou un internement (art. 64) ou que son caractère dangereux est admis ou lorsqu'une personne est sous assistance probatoire (art. 93 et 94 CP), les professionnels de la santé en charge de ce détenu en exécution de peine ou de mesures privatives de liberté soient libérés du secret professionnel qui les lie. Ceci afin d'informer l'autorité compétente de faits importants pouvant avoir une influence sur les mesures en cours ou sur les allègements dans l'exécution ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne considérée.

Dans le Canton de Vaud, cette recommandation a trouvé sa concrétisation dans la modification proposée par le Conseil d'Etat de la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP), faisant également suite aux recommandations de l'expert mandaté dans le drame de Payerne de préciser les attentes dans l'échange d'informations entre autorités impliquées dans le suivi de détenus. La modification de la LEP a été adoptée par le Grand Conseil en mars 2015.

En outre, les différents acteurs du Concordat latin ont établi, il y a plusieurs années déjà dans le cadre de la Commission concordataire, un « dossier itinérant ». Ce dossier a pour but de centraliser et de partager toute l'information pertinente relative à un prévenu ou à un détenu et de veiller à la transmettre, selon des modalités définies, à l'établissement ou l'autorité qui assumera la suite de la prise en charge.

#### c) Préciser dans quelles conditions peuvent éventuellement s'opérer des sorties éducatives pour les détenus

Le nouveau Règlement du 31 octobre 2013 sur les autorisations de sorties<sup>3</sup> précité ne prévoit pas de possibilité d'accorder aux détenus majeurs des sorties « éducatives » en tant que telles. Ce règlement rappelle que les sorties servent à atteindre l'objectif de l'exécution de la peine privative de liberté prévu dans le code pénal suisse, qui est d'améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions (art. 75 CP).

Aux termes de l'article 21 alinéa 1 dudit Règlement, la décision quant à l'opportunité d'autoriser un allègement dans l'exécution doit être prise sur la base d'une analyse des risques concrets de fuite ou de commission d'une nouvelle infraction, en tenant compte du but et des modalités concrètes de l'allègement envisagé, tout comme de la situation actuelle de la personne détenue. Une analyse objective et concrète du risque de fuite ou de commission d'une nouvelle infraction doit intervenir en consultant notamment les personnes déterminantes qui côtoient le condamné.

Il faut rappeler que le plan d'exécution de la sanction pénale (PES), établi par la direction de l'établissement pénitentiaire et validé par l'autorité de placement, intègre notamment les conditions et les buts des allègements.

3 <http://cldjp.ch/data/actes/rec3-fr.pdf>

Enfin, en exécution de l'art. 21 alinéa 3 du Règlement du 31 octobre 2103 sur les autorisations de sorties, la Commission concordataire a établi un Protocole<sup>4</sup> concernant l'accompagnement de détenus potentiellement dangereux lors de sorties.

Les règles relatives aux allègements dans l'exécution sont donc clairement définies par le Règlement du 31 octobre 2013 sur les autorisations de sorties aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes et son protocole du 20 février 2014. C'est dans ce cadre que doit se déterminer l'éventuelle sortie d'un détenu en fonction des spécificités de ce dernier.

d) Favoriser la création d'un registre national des détenus, en particulier ceux jugés dangereux

Le 12 décembre 2005, M. le Conseiller national Didier Burkhalter a déposé la motion 05.3773 intitulée « Banque de données centralisée répertoriant les personnes en détention »<sup>5</sup>. Le Conseil fédéral a proposé le rejet de cette motion. Il estimait que le rapport coûts-avantages d'un tel projet était, globalement, défavorable. Il a rajouté que si la création d'une banque de données centralisée relative aux personnes en détention pourrait, certes, représenter un plus par rapport à la situation actuelle, elle n'est toutefois pas indispensable pour la lutte efficace contre la criminalité; elle relève plus du souhaitable que de l'indispensable.

Cette thématique a été portée à l'ordre du jour de la séance du Neunerausschuss (Comité des Neuf)<sup>6</sup> du 10 septembre 2013 sur demande de la Cheffe du département des institutions et de la sécurité. La majorité du Neunerausschuss était alors d'avis qu'il n'y avait pas de besoin particulier pour un tel registre dans la mesure où, lors du transfert d'un détenu, toutes les informations pertinentes le concernant sont rassemblées dans son dossier. En outre, un tel registre n'aurait pas évité les drames survenus récemment. Pour le Neunerausschuss, il vaudrait mieux viser un registre national des places de détention et des détenus, permettant d'évaluer immédiatement les capacités d'hébergement. Mais un tel projet représenterait des coûts extrêmement élevés, qu'il convient de qualifier de « nice to have ».

Lors de sa séance du 31 octobre 2013, la CLDJP a décidé d'entreprendre les démarches visant à la création d'un registre des détenus, y compris des détenus dangereux. Une solution relativement simple à mettre en œuvre lui paraissait consister dans la possibilité d'étendre l'index national de police<sup>7</sup> à la mention qu'une personne est détenue et qu'elle peut aussi être considérée comme dangereuse<sup>8</sup>.

4 Protocole du 20 février 2014 concernant l'accompagnement de détenus potentiellement dangereux lors de sorties  
[http://cldjp.ch/data/actes/protocole\\_ccl\\_fr.pdf](http://cldjp.ch/data/actes/protocole_ccl_fr.pdf)

5 [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20053773](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20053773)

6 Le Neunerausschuss est la Commission permanente de la CCDJP pour l'exécution des peines et les établissements de détention. En font partie deux conseillers d'Etat par concordat et le secrétaire de chaque concordat  
<http://www.ccdjp.ch/frameset.asp?sprache=f>.

7 Cf. Ordonnance sur l'index national de police (RS 361.4) et art. 17 de la Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP) (RS 361)

8 Cette proposition se fondait sur le Message, du 24 mai 2006, du Conseil fédéral concernant la Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP), Message qui précisait au sujet de l'art. 17, lequel fonde l'index national de police: « L'index de police doit faciliter l'accès à toutes les informations ayant trait aux activités criminelles d'une personne. Ce faisant, il pourrait également diminuer l'ampleur des recherches qui s'imposent lorsque l'on souhaite déterminer si une personne est en détention et le cas échéant localiser le lieu où elle se trouve. En effet, si une personne se trouve en prison, elle a certainement fait l'objet de

La CLDJP a saisi la CCDJP, lors de sa séance des 13 et 14 novembre 2013, de sa volonté afin qu'elle la soutienne auprès de la Confédération en vue d'obtenir les modifications législatives nécessaires.

Après des discussions nourries, la CCDJP a admis que le Neunerausschuss étudie la création d'un système de gestion des places de détention à l'échelle nationale, respectivement d'un registre national des délinquants dangereux, et plus particulièrement la possibilité d'une extension du système RIPOL.

Le Neunerausschuss a traité cette thématique lors de sa séance du 14 février 2014. Les mêmes objections que celles évoquées lors de sa séance du 10 septembre 2013 ont été mises en évidence. Hormis le coût lié à la création et l'exploitation d'un tel registre, la difficulté de la définition du détenu dangereux a également été mise en avant, cette qualification dépendant de plusieurs facteurs et résultant d'un processus évolutif. La mise à jour de ce registre nécessiterait un travail considérable. Une fois de plus, une bonne gestion documentaire du dossier du détenu a paru plus efficace aux yeux du Neunerausschuss.

En outre, un système de gestion des places de détention à l'échelon national est apparu comme étant beaucoup trop complexe.

La solution résiderait en définitive dans une harmonisation de l'informatique dans le domaine de l'exécution, ce qui est pour l'heure de la musique d'avenir.

En l'état, la Conférence des secrétaires de concordats a été chargée de mener une analyse sur la problématique de l'échange et de la transmission de données, notamment sous l'angle des détenus dangereux, dans l'optique de l'élaboration de recommandations, portant entre autres sur le « Risk Management », destinées aux concordats.

Il convient encore de mentionner que Mme la Conseillère nationale Viola Amherd a déposé en date du 13 décembre 2013 une Motion 13.4297 intitulée « Création d'un registre national des places de détention ». Dans sa réponse du 26 février 2014, le Conseil fédéral propose le rejet de cette motion. Il estime qu'un registre des places de détention, tel que requis par la motion, n'apporterait aucune amélioration à la situation actuelle dans la mesure où les autorités compétentes peuvent déjà avoir accès à toutes les informations nécessaires (dossier du détenu, casier judiciaire, contacts avec les autorités cantonales, etc.).

---

recherches de police qui devraient logiquement être répertoriées dans l'index national de police. Dans ce sens, les informations supplémentaires qu'apporte cet outil pourraient permettre de répondre en partie à la recommandation no 4 du rapport du 16 novembre 2005 de la Délégation des commissions de gestion et aux souhaits exprimés dans la motion Burkhalter 05.3773, 'Banque de données centralisée répertoriant les personnes en détention'» (FF 2006 4819, 4839).

e) Promouvoir une planification nationale des besoins et places de détention

A l'initiative du Concordat sur l'exécution des peines et des mesures de la Suisse du nord-ouest et de la Suisse centrale, un premier rapport, rédigé par un groupe de travail composé de représentants des trois concordats sur l'exécution des peines et des mesures et de l'Office fédéral de la justice (OFJ), a été présenté en 2011. Les concordats ont par la suite décidé de rendre les travaux permanents, au sens d'une planification évolutive et régulière. La base du groupe de travail compétent a été élargie et celui-ci a été chargé de présenter un rapport actualisé pour l'automne 2013.

Lors de sa séance du 14 février 2014, le Neunerausschuss a décidé de charger formellement le groupe de travail de mettre à jour régulièrement les données en vue d'une planification des besoins à l'échelle nationale. La Conférence des secrétaires de concordats a été chargée d'élaborer un projet de mandat dans ce sens. Cela devra permettre au Neunerausschuss d'élaborer, dans une perspective nationale, des recommandations à l'intention des concordats en ce qui concerne la planification de leurs établissements. Ce mandat sera soumis pour approbation à la séance d'automne de la CCDJP.

Le Conseil fédéral a adopté le 26 mars 2014 son rapport en réponse au postulat Amherd 11.4072 « Contrôle de l'exécution des peines et mesures en Suisse ». En résumé, ce rapport relève que le domaine de l'exécution des peines et des mesures est confronté à des défis de plus en plus complexes. Pour pouvoir les relever, il faut davantage de collaboration intercantonale. Le rapport recommande aussi l'adoption d'une stratégie globale sur la prise en charge des criminels à risque. Il ne juge pas utile, en revanche, de prévoir une loi fédérale sur l'exécution des peines et des mesures, car elle ne réglerait aucun problème. Rédigé avec le concours des cantons, le rapport explique la complexité croissante de la situation par plusieurs facteurs. Parmi eux, le nombre toujours plus élevé de détenus condamnés à de très longues peines privatives de liberté et souffrant de problèmes de santé, la forte proportion de détenus étrangers originaires de pays très différents et la difficulté grandissante que présente l'appréciation des risques pour le personnel de l'exécution pénitentiaire.

Il est à noter que dans sa réponse à la motion 13.4297 précitée, le Conseil fédéral précisait :

*« Les établissements et les places de détention nécessaires à l'exécution des sanctions prononcées sont mis à disposition par les cantons. La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police examine actuellement des mesures pour l'amélioration de la planification et de l'occupation des établissements. Au printemps 2014, le Conseil fédéral informera de l'état de ces travaux dans le rapport faisant suite au postulat Amherd [11.4072](#), "Contrôle de l'exécution des peines et mesures en Suisse". La nécessité d'un registre national tenu par la Confédération pour une planification globale et stratégique ne pourra être jugée qu'à la lumière de ces résultats ».*

Enfin, le Centre de compétences en matière de sanctions pénales (CSCSP) permettra de renforcer la planification stratégique et d'apporter un soutien opérationnel aux cantons. Avec l'appui des instances concordataires, ce centre de compétence permettra de mettre en œuvre les diverses recommandations du rapport sur le postulat Amherd 11.4072.

Il ressort de ce qui précède que de nombreuses réflexions sont menées sur les sujets soulevés par la résolution, tant au sein des conférences intercantionales qu'au Parlement fédéral par le biais de nombreux objets déposés en la matière. Le canton de Vaud continuera à appuyer ces réflexions dans le cadre des séances auxquelles il participe. Toutefois, la problématique étant essentiellement nationale et soumise à des considérations globales engageant tous les cantons, il est également tributaire des décisions qui sont discutées ou prises par la Confédération. A ce stade de sa réponse, le Conseil d'Etat ne peut que constater que tout est mis en œuvre pour aboutir à la solution demandée par la résolution 14\_RES\_016.

En vous souhaitant bonne réception de ce courrier, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copie**

- SPEN