

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

**Postulat Denis Rubattel et consorts - Obliger les détenus et leur famille à prendre part au
financement de l'incarcération**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce postulat s'est réunie le vendredi matin 11 novembre 2016 à la Salle de conférence, Avenue de Montchoisi 35, à Lausanne, de 10h30 à 12h30. Elle était composée de Mesdames les députées Anne Baehler Bech, Isabelle Freymond ainsi que de Messieurs les députés Hans Rudolph Kappeler, Vincent Keller, Nicolas Mattenberger, Serge Melly, Michel Miéville, Denis Rubattel, ainsi que du soussigné, confirmé dans le rôle de président-rapporteur.

Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était également présente à cette séance ainsi que Mme Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN). Les notes de séance ont été prises par Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC).

2. POSITION DU POSTULANT

Membre de la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CPVGC) et de la Commission interparlementaire de contrôle « détention pénale », l'auteur du postulat souhaite qu'il soit examiné par le gouvernement, la possibilité de faire participer les détenus aux frais de leur incarcération. Actuellement, selon le postulant, une majorité des détenus ont les moyens de s'offrir diverses prestations et la question centrale serait de savoir dans quelle mesure ils pourraient également contribuer au paiement de leurs besoins fondamentaux, nuitées carcérales par exemple.

Plusieurs raisons ont conduit au dépôt de ce postulat :

1. la prise en charge des prisonniers devient de plus en plus onéreuse, il est donc légitime de s'interroger si la participation de ces frais ne devrait pas aussi leur incomber et non uniquement à l'État ;
2. plusieurs pays à travers le monde ont entrepris une réflexion à ce sujet et le canton de Vaud pourrait être avant-gardiste en la matière ;
3. les contribuables assument souvent avec difficultés, l'ensemble des frais existentiels et s'élèvent de plus en plus contre les privilèges accordés aux détenus par rapport à ce type de frais ;
4. cette contribution pourrait être un élément dissuasif pour les personnes voulant commettre des délits.

La législation fédérale permet déjà aux cantons (alinéas 2 et 3 de l'article 380 du Code pénal - CP) de faire participer en partie les détenus aux coûts de leur incarcération ; cela pourrait aussi concerner leurs familles.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CE répond aux trois questions posées dans le postulat :

1. *Faire participer les détenus aux frais de leur incarcération, notamment pour les nuits en prison*

Les cantons disposent de la compétence d'organiser et de faire participer les détenus à leurs frais d'incarcération. Plus spécifiquement, le canton de Vaud opère une distinction entre une personne en exécution de peine et une personne en détention avant jugement :

- pour une personne en exécution de peine, les alinéas 2 et 3 de l'art. 380 du CP, règlent cette participation aux frais. De plus, une décision concordataire¹, relative à la rémunération et aux indemnités versées aux personnes détenues placées dans les établissements concordataires, indique que le montant pouvant être prélevé pour la participation des détenus à leurs frais d'incarcération se monte à CHF 8.- par jour (la rémunération nette des détenus se monte alors à CHF 25.- par jour). Pour le détenu en semi-détention, en travail externe ou en travail et logement externes, il doit verser lui-même sa contribution aux frais de placement de CHF 21.- par jour. Ce montant peut être réduit selon les capacités financières de la personne ;
- pour une personne en détention avant jugement, il n'ya pas de frais pouvant être prélevés. Le Tribunal fédéral (TF) a confirmé cela dans un arrêt.

2. Faire participer les parents, lorsqu'il s'agit de mineurs aux frais de leur incarcération

Il n'est pas possible de faire payer les parents pour les mineurs que ce soit en détention avant jugement ou en exécution de peine. À ce propos, il est donné lecture du cadre légal pour les mineurs, auquel il ne peut être dérogé :

- l'article 1, alinéa 2, lettre n, de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs- DPMIn) exclut expressément les frais pour les mineurs ; frais prévus, pour les adultes, à l'art. 380 du CP ;
- les articles 44 et 45 de la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (procédure pénale applicable aux mineurs – PPMIn) règlent la question de la répartition des frais de procédures et d'exécution. L'article 45, alinéa 5 de la PPMIn, prévoit que les parents participent aux frais des mesures de protection et d'observation au titre de leur obligation d'entretien au sens du droit civil. Il n'y a pas d'autres frais qui peuvent être mis à la charge des parents au sens du droit pénal. En outre, l'alinéa 6 de cet article prévoit aussi que « *si le prévenu mineur dispose d'un revenu régulier de par son travail ou d'une fortune, il peut être astreint à participer dans une juste proportion, aux frais d'exécution* ».

Il est encore évoqué la question des dégâts qui sont commis plus souvent par les mineurs que par les adultes. Les mineurs peuvent contribuer à la réparation de leurs dégâts dans une moindre mesure, leur rémunération étant peu élevée. Par contre il est déjà arrivé que l'État se retourne contre les parents, en tant que représentants légaux des mineurs en détention, pour participer aux frais causés par des dégâts. Certains d'entre eux ont actionné leur assurance responsabilité civile (RC). Tous les cantons n'observent pas cette même démarche, en l'occurrence le canton du Valais, qui possède aussi un centre de détention pour mineurs.

3. Faire participer les condamnés aux frais de justice

Il est déclaré que les condamnés majeurs participent aux frais de justice ; leur argent est en partie utilisé pour cela. Les bases légales sont donc existantes en la matière (notamment l'article 426 du Code de procédure pénale- CCP). Lors de la libération du détenu, le solde des frais de justice sera toujours dû. Le Service juridique et législatif (SJL) sera alors en charge de recouvrer ces frais. La projection pour l'année 2016, du recouvrement des frais pénaux devrait se monter à environ CHF 10 millions. Au 30 septembre 2016, environ CHF 7,7 mios étaient déjà encaissés par l'État.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion générale s'est également articulée sur la base des trois questions contenues dans le postulat.

¹ Une décision découlant du Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (« Concordat latin sur la détention pénale des adultes »).

1. *Faire participer les détenus aux frais de leur incarcération, notamment pour les nuits en prison.*

Un commissaire relève que des règles sont existantes en la matière. Il y aurait lieu toutefois de se poser la question si ces montants sont trop élevés ou au contraire devraient l'être davantage. Il faudrait en outre s'inspirer de modèles qui se pratiquent à l'étranger, mais souhaite des renseignements complémentaires à ce sujet.

Il est relevé par le postulant qu'il n'a pas été inspiré, mais conforté par ce qui se fait à l'étranger. Mis à part aux États-Unis, les projets dans d'autres Pays comme l'Espagne, la Suède ou le Danemark, sont encore au stade des délibérations.

Le même commissaire regrette le manque d'explications concernant les autres pays qui aurait fourni une base de travail appréciable.

De manière plus générale, une commissaire exprime sa surprise à la lecture de ce postulat qui selon elle, présente une ambiguïté dérangeante. En effet, comme le postulant sait que les détenus participent financièrement, il aurait fallu indiquer qu'ils participent davantage à ceux-ci.

Le postulant concède qu'il aurait pu amener davantage d'éléments dans le libellé des trois questions contenues dans son postulat.

À la question d'un commissaire qui souhaite savoir si le prélèvement pour un détenu disposant de peu ou pas de moyens financiers peut être effectué lorsqu'il aura retrouvé du travail à sa sortie de prison, il est répondu par le département que le montant de CHF 8.- est prélevé immédiatement lorsque la rémunération lui est versée, quelle que soit sa situation financière.

Des précisions sont encore apportées par le département, sur la répartition des CHF 25.- par jour touchés par les détenus, soit au total quatre comptes :

- un compte à disposition du détenu représentant le 65% de la rémunération journalière, pour payer ses frais courants (acquisitions personnelles et les menus besoins) ;
- un compte bloqué représentant le 20% de la rémunération, pour payer les frais médicaux non couverts par l'assurance-maladie, les frais dentaires, le remboursement des frais de justice et des indemnités aux victimes ; c'est « le plan d'exécution des sanctions » ;
- un compte réservé représentant le 15% de la rémunération journalière, que le détenu n'a pas le droit de toucher avant une libération conditionnelle ou définitive. Ce montant est cumulé afin que la personne dispose d'un minimum à sa sortie de prison pour éviter de tomber à nouveau, dans une spirale délictuelle ;
- il existe encore un compte-dépôt alimenté par la famille et les proches du détenu, auquel le détenu n'a qu'un accès limité et qui lui sera remis à sa sortie de prison.

Le département révèle encore que ce postulat a été discuté dans le cadre de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP). Pour cette dernière, il n'existe aucune base légale qui permettrait de demander aux familles de détenus en exécution de peines, adultes ou mineurs, de participer aux frais de détention. Il y a cependant un autre aspect sur lequel la CLDJP est d'accord d'entrer en matière pour une révision : les dégâts commis par les détenus dans les cellules pour qu'ils participent aux frais de réparation.

Le problème de la restriction du viatique quotidien d'un détenu pour payer les dégâts serait de nature à augmenter sensiblement les tensions dans les prisons. La lecture de la décision de la CLDJP à ce sujet va dans ce sens : « *la Conférence ayant examiné la problématique, tant sous l'angle de la base légale que sous l'angle de l'opportunité, et en distinguant la participation du détenu aux frais de détention d'une part et des dégâts causés d'autre part, constate que vouloir faire participer les familles des détenus aux frais de détention n'est pas applicable, faute de base légale. En outre une telle participation ne serait pas toujours adéquate, dès lors que les familles sont parfois les victimes des actes du détenu et qu'elles ne peuvent, d'une manière générale, pas être tenues pour responsables des actes de leurs proches. La Conférence prend acte qu'une modification du règlement sur la rémunération portant sur la participation aux dégâts causés par le détenu sera proposée pour la séance du printemps 2017* ».

Un commissaire indique encore qu'il faudrait creuser l'idée d'un prélèvement plus important pour les détenus possédant des moyens financiers non négligeables. Ce n'est pas la majorité des détenus, mais l'idée d'opérer une distinction pourrait être envisagée. Aux États-Unis c'est le cas, mais cela entraîne des disparités importantes quant aux conditions de détention.

Le département affirme que cette question a été évoquée au SPEN en 2006. Plusieurs éléments ont conduit à l'abandon d'une telle idée :

- il y a une très faible proportion de prisonniers avec de grands moyens financiers et pour ces dernières, il n'est pas rare que ceux-ci aient été séquestrés par la justice pour être dévolus, soit à l'État, soit aux victimes par rapport à la typologie du délit commis ;
- l'obtention des données d'un détenu en lien avec sa capacité financière avait été établie avec l'Administration cantonale des impôts (ACI) pour connaître les revenus et fortunes de détenus. Les bases légales n'étant pas claires en la matière et vu que cela concernait une très faible partie de la population carcérale, le SPEN a renoncé à déployer de tels moyens, disproportionnés pour n'obtenir finalement qu'un faible pécule ;
- pour des questions d'égalité de traitement, il faut savoir s'il est juste de distinguer les détenus sur la base de la possession de moyens financiers.

Pour les dégâts commis par des adultes en exécution de peines, il est demandé si les familles peuvent participer aux frais en lieu et place des détenus, le département répond par la négative, car il n'existe comme déjà évoqué, aucune base légale pour le faire et une telle base légale serait de surcroît anticonstitutionnelle.

Il est alors demandé si les cantons ont une certaine liberté d'action dans le Concordat, le département répond encore par la négative en invoquant que le Concordat en question est un ensemble de règles adoptées par les cantons où celles-ci s'appliquent uniformément dans ceux-ci. Les cantons n'ont donc aucune marge de manœuvre à l'intérieur de celui-ci ; c'est sa force que de poser des règles auxquelles les cantons doivent obligatoirement se plier.

Un commissaire souhaite connaître le coût effectif de la « pension » en milieu carcéral (les repas par exemple). La réponse à l'interpellation Mojon, rendue publique le 10 novembre 2016, contient les éléments de réponse, à savoir que le prix moyen journalier d'un détenu est de CHF 302.60 pour l'année 2015 et de CHF 297.34 pour l'année 2014. Il est encore précisé que ce montant inclut les soins par exemple. Pour les trois repas, il y a un budget pour les adultes de l'ordre de CHF 8.- à 10.- par jour, qui dépend également si la prison possède des ressources propres ou non.

Ce budget est légèrement supérieur pour les mineurs (CHF 12.- à 15.- par jour), ceci dû aux plus grands besoins pour des enfants en pleine croissance. Relevons encore que les montants annoncés font l'objet de contrôles très serrés de la part de la direction financière du SPEN.

Un commissaire a également demandé si le montant de CHF 302.60.- par détenu est calculé sans les traitements spécifiques, le département répond que ce montant représente un prix moyen qui inclut la totalité des charges assumées par le SPEN et les services de l'État partenaires divisé par les nuitées dans les prisons vaudoises.

2. Faire participer les parents lorsqu'il s'agit de mineurs, aux frais de leur incarcération

La question est posée par un commissaire pour savoir si la problématique des frais pour les mineurs fait partie du « Concordat latin sur la détention pénale des adultes ». Il est précisé par le département qu'il s'agit ici d'un autre Concordat, celui du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) (CEDPM). Les périmètres d'actions diffèrent entre ces deux concordats.

Alors qu'un commissaire estime qu'une participation des parents à ces frais pourrait avoir une influence positive dans le cadre de l'éducation des mineurs, un autre affirme qu'il est exclu de faire participer les parents à de tels frais. Dans le cadre du droit pénal des mineurs, ce type de mesure n'a

aucun effet préventif sur les parents. L'évolution de la criminalité des mineurs est très fluctuante ; le problème s'explique sur la base de critères sociologiques (les deux parents travaillent, il y a plus de divorces, etc.) ou encore des critères éducatifs (une rupture entre l'enfant et les parents). Une pénalité pour les parents rendrait encore plus difficile le travail des éducateurs pour resocialiser ces mineurs. Suite à cette position, le département abonde dans ce sens qui selon lui précise que l'État a une tâche vis-à-vis des mineurs en prisons qui est de resocialiser et recréer leurs liens avec la société et leur famille. S'il est redemandé aux familles de participer à ces frais, la rupture sera encore plus grande entre celles-ci et leurs enfants ; les familles ne seront plus partie prenante de leur accompagnement. Souvent l'État doit faire face à des familles fortement carencées, quand elles ne sont pas totalement absentes et des mineurs placés préalablement dans des foyers avant leur incarcération. S'ajoutent aussi des problèmes de santé psychiques chez ces mineurs. Il est compliqué de se tourner vers des familles qui, pour certaines d'entre elles, n'ont même plus de moyens financiers. À ces cas s'ajoutent ceux où les mineurs n'ont pas de famille, les cas de mineurs non accompagnés (MNA), ou que les familles disparaissent au moment de l'incarcération de ces mineurs.

Un commissaire s'inquiète de savoir ce qu'il advient des allocations familiales lorsqu'un mineur est incarcéré. Le département ne peut pas être précis à ce sujet et indique qu'une réponse devra être creusée auprès du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Par analogie pour un adulte, tant qu'il n'est pas condamné, il a le droit de toucher ses prestations sociales. Dès lors qu'il est condamné, il perd tous ses droits. Pour les mineurs, les peines sont généralement moins longues que celles des adultes ce qui pourrait expliquer un régime différent.

Il est encore relevé par un commissaire que les familles vivent déjà une condamnation en même temps que celle de leur enfant. Au niveau social ils sont également stigmatisés. Le rajout d'une peine pécuniaire équivaldrait à une double peine alors qu'ils n'y sont pour rien.

3. Faire participer les condamnés aux frais de justice

Après les explications données par le département au début de la séance, cette question n'a pas soulevé d'autres interventions.

5. DÉCISION

Pour le postulant, le dépôt de cet objet s'expliquait, afin de répondre à certaines inquiétudes et interrogations exprimées tant par la population que par lui-même. Le département est remercié pour les réponses apportées à ses questions. Cette séance aura eu le mérite d'aborder les nombreux problèmes liés à la vie carcérale. Il a pu constater qu'il existe de nombreuses possibilités d'actions qui sont mises en œuvre et qui vont dans le sens de ses préoccupations. Il relève encore que les concordats nous privent de liberté d'action, mais nous offre des opportunités d'agir.

Le postulant ajoute encore que la discussion générale a permis de prendre connaissance des mesures prises par la CLDJP et pour toutes ces raisons, disposant des informations nécessaires, déclare formellement retirer son postulat.

Goumoens-la-Ville, le 6 février 2017.

Le président-rapporteur :
(signé) Jean-Luc Bezençon