

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

**Postulat Christine Chevalley et consorts - Partenariat public/privé dans la gestion de certaines tâches pénitentiaires : étudier des solutions de collaboration pérennes pour solutionner le manque de personnel**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le mardi 14 mars 2017 à la Salle des Charbons, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Madame la Députée Christine Chevalley ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Luc Bezencon, Jean-Rémy Chevalley, Alexandre Démétriadès, Philippe Ducommun, Julien Eggenberger, Olivier Epars et Yvan Pahud. Monsieur Claude Schwab a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ainsi que Madame Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN). Messieurs Fabrice Mascello et Philippe Bastide, qui ont respectivement assuré la tenue de la séance et rédigé les notes de séance, sont vivement remerciés.

**2. POSITION DE LA POSTULANTE**

La postulante observe qu'en sa qualité de membre de la Commission de gestion (COGES), en charge du Département des institutions et de la sécurité (DIS), elle a souvent eu l'occasion de parler du manque de personnel ou de la difficulté à recruter des agents de détention au sein du Service pénitentiaire (SPEN). Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet et le rapport du Conseil d'Etat fait état des problèmes de recrutement. Par ailleurs la presse a publié une information selon laquelle il avait été fait recours à une société privée de sécurité pour pallier une insuffisance de personnel dans la prison de la Colonie (Etablissements pénitentiaires de la Plaine de l'Orbe). La complexification de la situation et l'augmentation du nombre de détenus posent la question d'éventuelles solutions intercantionales. Son postulat demande, d'une part, de faire la lumière sur la situation actuelle dans le canton — notamment en ce qui concerne la pérennité du recours à des entreprises de sécurité — et, d'autre part, quelles sont les pratiques dans les autres cantons.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

La Conseillère d'Etat rappelle d'abord les bases légales en la matière. Selon l'article 123 alinéa 2 de la Constitution fédérale, « L'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. ». Il en découle deux conséquences :

- il appartient aux cantons de mettre en exécution les jugements rendus par les tribunaux ;
- les cantons sont tenus de construire et d'administrer les établissements de détention.

Onze cantons, dont le canton de Vaud, disposent d'une loi sur l'exécution des peines et des mesures. Toutes ces lois sont assez récentes, dans la mesure où elles ont été promulguées entre 2003 et 2010 — à l'exception de Fribourg (1996), Soleure et Lucerne (1957).

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons entraînent pour ces derniers les conséquences suivantes :

- La législation qui contient l'application des sanctions au sens strict incombe aux cantons.
- Pour la mise en œuvre des conditions-cadres relevant du droit d'exécution, les cantons doivent garantir l'application des principes qui sont énoncés dans le Code pénal. À cet égard, la Confédération n'impose aucun modèle de structure.
- Du fait que l'organisation et la mise en œuvre de l'exécution relèvent du canton, différentes structures politiques et techniques permettent une collaboration au niveau national. Cela est par ailleurs mentionné dans le postulat. Cette collaboration nationale se fait au sein de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).
- En termes de collaboration intercantonale, la Conseillère d'Etat mentionne l'existence de trois concordats. Le concordat latin — dont le canton de Vaud fait partie — le concordat de Suisse orientale et celui de Suisse centrale et du Nord-Ouest. Ces trois concordats traitent de la planification, de l'exécution des peines, de l'attitude à avoir envers les délinquants potentiellement dangereux, des sorties et congés, de la rémunération du travail, de la discipline, du travail externe, du logement externe, de la libération conditionnelle, etc.

En ce qui concerne l'objet du postulat, la Conseillère d'Etat rappelle que l'exercice exclusif de la puissance publique sur le territoire de l'Etat est une caractéristique essentielle de l'État souverain. Le monopole de la puissance publique a pour objectif de garantir la paix intérieure et de protéger les droits fondamentaux de l'homme.

Au niveau du droit cantonal, les tâches régaliennes déléguées par la Confédération sont détaillées dans la Loi vaudoise sur l'exécution des condamnations pénales (LEP). Cette loi définit et détaille les compétences des différents services et des différentes entités, tels que le Service pénitentiaire ( SPEN ) — articles 7, 17 et suivants — l'Office d'exécution des peines — articles 8, 19 et suivants — et les établissements pénitentiaires — articles 10, 24 et suivants.

La jurisprudence du Tribunal fédéral et celle de la Cour européenne des droits de l'homme n'ont pas dégagé de tâches étatiques impropres à la délégation. La législation fédérale permet donc au canton de déléguer l'organisation de l'assistance de probation à des associations privées (en l'occurrence la Fondation Vaudoise de Probation). Elle permet de confier à des établissements gérés par des exploitants privés l'exécution de peine sous forme de semi-détention ou de travail externe. Elle permet de déléguer les mesures visées aux articles 59 à 61 et 63 du Code Pénal.

L'article 93 de la LEP précise les conditions de délégation des tâches :

« <sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut confier à des agents privés des tâches de sécurité; ces tâches ne doivent pas impliquer des contacts avec les détenus.

<sup>2</sup> Ces agents sont autorisés à tenir en respect d'éventuels évadés et à utiliser, le cas échéant, des moyens de contrainte pour les garder à disposition des agents pénitentiaires ou de la police.

<sup>3</sup> Le département peut, à titre temporaire, confier à des gendarmes des fonctions d'agents pénitentiaires. »

C'est sur cette base légale que s'appuie l'organisation de la surveillance périmétrique et des loges existantes aux Etablissements pénitentiaires de la plaine d'Orbe (EPO) et à la prison de La Croisée.

Dans le canton de Vaud, les *Jail Train System* (JTS), la sécurité du transport des détenus ou l'accompagnement et le traitement spécialisé des détenus sont délégués à des privés. Si une délégation plus importante à des entreprises privées était souhaitée, il faudrait une nouvelle base légale. Comme pour toutes les activités de l'État, l'externalisation doit répondre à un intérêt public, être proportionnée au but visé et être inscrite dans une base légale. La LEP permet une délégation des tâches dans certains cas particuliers, mais une extension de cette délégation nécessiterait une nouvelle base légale. Dans la pratique, il n'y a pas, dans le droit cantonal vaudois, de base légale qui permet de déléguer ce que souhaite la postulante.

En résumé, la gestion des prisons est une tâche régaliennne de l'État et la délégation temporaire de certaines tâches peut avoir du sens dans certains cas de figure : le domaine sécuritaire, la surveillance particulière d'une loge, un renfort temporaire sécuritaire ou dans des établissements de soins. Mais il n'existe pas de base légale pour confier, à titre pérenne, la prise en charge des détenus à une entreprise de sécurité privée.

#### 4. DISCUSSION GENERALE

Lors de la discussion, il est rappelé l'interpellation Yvan Pahud (16\_INT\_613 - Des gardiens privés pour mater la violence dans les prisons vaudoises ?) dont la réponse était imminente au moment de la séance de commission. Cette réponse confirme que la sécurité périmétrique pour les établissements de la plaine de l'Orbe est une prestation déléguée depuis de très nombreuses années et qu'elle fait l'objet d'un appel d'offres de marchés publics tous les cinq ans, le prochain appel d'offres devant intervenir dans deux ans. La pratique est pérenne et figure dans les budgets. Elle répondait à une préoccupation de l'époque de pouvoir disposer de la règle dite « des quatre yeux » : c'est-à-dire un double regard sur la sécurité au moment d'entrer sur ces sites et de ne pas confier cela à la seule responsabilité des agents pénitentiaires.

Quant aux mesures provisoires prises à la Colonie, elles répondaient à une urgence en octobre 2016 pour renforcer temporairement, sur le site de la Colonie, les agents de détention par du personnel de sécurité privée. Non pas pour réaliser les tâches qui incombent normalement à un agent, mais pour constituer des binômes afin de « faire du nombre » dans l'établissement pour pouvoir apaiser une situation qui s'était péjorée, notamment en raison d'un taux d'encadrement trop faible. Entretemps, des mesures ont été prises avec l'aval du Conseil d'État pour effectuer des recrutements et désengager les entreprises de sécurité privées. Grâce à cette mesure temporaire, la situation s'est améliorée et elle devrait prendre fin au milieu de l'année en cours.

Un commissaire s'interroge sur la base légale permettant à des policiers ou à des agents de sociétés privées de surveiller les détenus dans les zones carcérales. L'administration reconnaît que la situation vaudoise n'est pas satisfaisante, dans la mesure où il s'agit normalement de tâches policières pendant les premières 48 heures qui suivent l'arrestation et jusqu'à ce que la détention provisoire ait été prononcée et que la personne puisse être transférée dans un établissement pénitentiaire. Depuis plusieurs années, en raison de la surpopulation carcérale, il y a des maintiens dans les zones de police qui perdurent au-delà de ces 48 heures. C'est pour cette raison que des entreprises privées ont été engagées dans les locaux de police pour amener des prestations que la police n'avait pas les moyens de réaliser. Ces prestations perdureront vraisemblablement tant que le niveau de criminalité ne baissera pas ou que de nouvelles places de détention n'auront pas encore pu être mises en œuvre, malgré les nombreuses places de détention qui ont déjà été créées au cours des dernières années.

Quant aux conditions d'engagement des agents privés au sein de la Colonie, il est répondu que ce personnel n'a pas de contact direct avec les détenus. Les agents privés restent en binôme avec les agents de sécurité qui garantissent le contact direct avec le détenu. En revanche, s'il faut faire usage de la contrainte pour apaiser une situation, l'alinéa 2 de l'article 93 de la LEP précise que, le cas échéant, des moyens de contrainte peuvent être engagés. Mais ces mesures urgentes ne sauraient durer, car elles sont à la limite de la loi. Dans le cadre de la future adaptation de la LEP pour tenir compte de la révision du droit des sanctions proposée par Berne, il sera nécessaire de reprendre et préciser l'article 93. A ce moment, le Grand Conseil sera évidemment partie prenante de la décision s'il y a un changement de base légale.

Une discussion s'engage sur le processus de recrutement et de formation des agents pénitentiaires. Lorsqu'un nouveau centre de détention s'ouvre, un recrutement est fait en amont. Les postes sont mis au concours. Les candidats doivent avoir un casier judiciaire vierge et être de nationalité suisse ou titulaires d'un permis C. Ils doivent encore être exempts de poursuites ou d'actes de défaut de bien et être en possession d'un CFC, d'une bonne aptitude physique et d'autres critères nécessaires à cette profession. Enfin, ils doivent être motivés à travailler dans ce domaine. Les candidats passent des examens, puis doivent faire entre six mois et une année de formation sur le terrain : ils sont incorporés dans les effectifs du SPEN où ils acquièrent des éléments théoriques, mais aussi de la formation sur les

moyens de contrainte, de self défense, de gestion d'un incendie ou d'urgences. Une fois cette première étape passée, le personnel est éligible pour entrer au Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire à Fribourg pour une formation de deux ans et demi qui donne lieu à un brevet fédéral d'agent de détention, avec réalisation d'un travail de diplôme. Il ne s'agit pas d'un stage, contrairement à ce qui se passe à Genève, dans la mesure où ces personnes font partie des effectifs. Il n'y a donc pas de personnel surnuméraire, par rapport au taux d'encadrement, pour compenser le fait que ces personnes sont en formation. Étant donné les nombreux recrutements réalisés ces quatre dernières années, il existe un certain délai pour pouvoir commencer les cours du brevet fédéral à Fribourg. Il s'agit d'un centre suisse et il y a des quotas pour chaque canton qui permettent d'inscrire des personnes d'année en année.

Plus les personnes sont engagées tôt, par rapport à une date d'ouverture d'un établissement, plus vite le service peut disposer des budgets pour recruter du nouveau personnel et aller de l'avant dans la formation. Mais par le passé, certains délais étaient courts. Il y eut aussi des difficultés dans le marché de l'emploi dans la mesure où les cantons de Vaud, de Genève et de Fribourg ont recruté simultanément du personnel. Pour les futures constructions, il faudra pouvoir disposer de plus de temps pour l'engagement anticipé de personnel.

Deux commissaires estiment que la surveillance des détenus fait partie des tâches régaliennes de l'Etat et sont critiques quant à l'engagement de sociétés privées, qui ne résout ni le problème de la pénurie ni celui des compétences nécessaires aux missions du service, sans compter les risques de conflit de loyauté entre l'employeur qui les engage et l'Etat qui délègue cette activité, même si selon les indications du service les données sont claires et il n'y a pas de situation conflictuelle en la matière.

Une discussion s'engage quant au statut des agents en formation. Un député remarque que c'est le seul service de l'Etat où les personnes en formation sont comptées dans le taux d'encadrement. Cela pose problème, en particulier quant aux longues périodes d'absences dues aux nécessités de la formation, puisqu'il faut se débrouiller pour « faire avec ». Si les effectifs sont suffisants pour gérer le quotidien, ils se révèlent inadaptés pour faire face à des situations de crise ou par exemple d'épidémie de grippe. La nécessité d'engager temporairement des agents d'une société privée a révélé les carences de la situation actuelle.

En conclusion, le recours temporaire à des sociétés privées est possible sans le besoin d'étendre les tâches légales.

La discussion porte sur l'acceptation du postulat. La postulante le maintient, se réservant de le retirer lors de la séance plénière, selon la présentation du rapport.

D'autres commissaires estiment que les éléments de réponse apportés en commission sont suffisants et qu'un rapport du Conseil d'Etat à rediscuter lors d'une commission ad hoc n'apporterait guère d'éléments nouveaux.

Lors de la discussion apparaît la nécessité d'un autre postulat concernant spécifiquement la question de la prise en compte du personnel en formation dans le taux d'encadrement.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 6 voix pour, 1 contre et 2 abstentions.*

Saint-Légier – La Chiésaz, le 28 avril 2017

*Le rapporteur :  
(Signé) Claude Schwab*