

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

**Motion Marc-Olivier Buffat et consorts – Surpopulation carcérale et manque de places de  
détention : il y a urgence !**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie à Lausanne le mardi 3 juillet 2018 de 7h30 à 9h10 à Lausanne. Elle était composée de Madame la Députée Amélie Cherbuin et de Messieurs les Députés Philippe Ducommun, président de la commission, Marc-Olivier Buffat (départ à 8h30), François Cardinaux, Aurélien Clerc, Pierre-André Romanens, Olivier Gfeller, Daniel Trolliet, Yvan Pahud, Jean-Marc Nicolet, Etienne Räss, Jean-Michel Dolivo et le soussigné, rapporteur de majorité.

Ont également 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) et M. Philippe Pont, Chef du Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL).

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, secrétaire de commissions parlementaires, qui est remerciée pour la qualité et l'exhaustivité de ses notes de séance.

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

Le motionnaire rappelle ses interventions précédentes sur la question des places de détention, en particulier pour les courtes peines privatives de liberté.

Il mentionne également la problématique, en lien avec les places de détention, des indemnités que le Canton de Vaud est régulièrement condamné à verser à des délinquants en raison de conditions de détention inadéquates.

D'autre part, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le régime des peines et des sanctions dans le Code pénal fédéral a été modifié ; le plafond pour prononcer des peines de jours-amende a été abaissé de une année à six mois. Ces personnes qui ne pourront plus être condamnées à des jours-amende seront soumises, cas échéant, à des mesures d'emprisonnement.

A noter également que le Conseil d'Etat a pris acte des débats du Grand Conseil relatifs au deal en général. Si la pression est mise sur les dealers, il y aura des effets potentiels sur les établissements pénitentiaires.

Le sujet de préoccupation du motionnaire concerne en particulier la détention préventive et les courtes peines privatives de liberté (qui ne concernent pas les délinquants les plus dangereux). Le motionnaire salue la décision du Conseil d'Etat d'agrandir les Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO) et de trouver des aménagements dans les autres établissements, mais il estime que ces places seront disponibles au mieux pour 2025. D'autres pistes sont évoquées par le motionnaire : trouver des locaux

dans des établissements qui existent déjà et des solutions dont on admet qu'elles sont provisoires, telles que des portakabins, qui doivent impérativement combler l'urgence.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat rappelle les deux demandes de la motion :

- Etablir dans les plus brefs délais possibles un projet de décret prévoyant la mise à disposition rapide de 200 à 300 places de détention.
- Examiner toute possibilité de collaboration intercantonale pour permettre la création et le financement de nouvelles places de détention.

Pour rappel, 254 places ont été construites et modifiées lors de la dernière législature, Un nombre qui n'avait jamais été atteint durant les précédentes législatures et le Conseil d'Etat a essayé de combler un retard de plusieurs décennies. En 2014, le Conseil d'Etat a élaboré une feuille de route concernant les infrastructures et attribué CHF 100 millions au SPEN pour la construction de places de détention, la sécurisation des locaux et le développement de la prise en charge de populations détenues spécifiques.

La Grand Conseil a récemment été informé de la décision du Conseil d'Etat de créer un nouvel établissement sur le site des Grands-Marais à la Plaine de l'Orbe. La première étape prévoit la construction de 216 places, pour atteindre à terme environ 410 places de détention. Le Conseil d'Etat a transmis l'EMPD de demande de crédit d'étude de CHF 12 millions relatif à ce projet le 20 juin 2018. Cette infrastructure s'inscrit dans le cadre du développement des infrastructures du complexe pénitentiaire de la Plaine de l'Orbe qui vise à :

- Adapter la capacité en places de détention aux besoins des autorités de poursuite pénale – le SPEN est au bout de la chaîne pénale, il ne décide pas.
- Sécuriser et moderniser nos infrastructures (la prison du Bois-Mermet et les EPO sont des constructions du début du XXe siècle)
- Rationnaliser l'utilisation des ressources par le regroupement des infrastructures sur un nombre restreint de sites.

En mai 2018, le Grand Conseil a adopté le crédit d'ouvrage pour la sécurisation de la prison de la Croisée. En août 2018, une commission parlementaire examinera le crédit d'étude relatif au projet des Grands-Marais. Pour le Conseil d'Etat, ce projet répond à la première question du motionnaire (200 à 300 places demandées) en proposant 216 places de détention. Quant à la date de mise à disposition de l'ouvrage, les services travailleront rapidement mais cela se fera au mieux en 2023. Il faut d'abord affecter le terrain, suivre toutes les mesures d'aménagement du territoire (surfaces d'assolement), mettre à l'enquête, faire en sorte que les communes concernées ou les voisins soient en accord avec ces constructions. A noter que lors de la précédente législature, les 250 places de détention ont pu être rapidement mises à disposition car les terrains étaient affectés et les infrastructures collatérales (locaux socio-éducatifs, cuisines, centres de soin, salles de sport, lieux de promenade) existaient déjà. Par contre, aujourd'hui il s'agit de créer un établissement *ex nihilo*.

S'agissant de la collaboration avec les cantons : dans les années 1960, les cantons ont constitué trois concordats régionaux<sup>1</sup> pour harmoniser les directives et les pratiques en matière d'exécution de peines. Ces trois concordats sont autonomes les uns par rapport aux autres. Selon les dispositions concordataires, les cantons doivent mettre à disposition des cantons partenaires les établissements pour l'exécution de peines privatives de liberté et des mesures (Concordat latin de 2006 sur la détention pénale des adultes). Un règlement compète ce concordat. Autrement dit, l'organisation en trois concordats et la coordination entre ces concordats tend vers une harmonisation des principes et de planification. En résumé, des échanges ont lieu entre les différents cantons du concordat. Pour autant, chaque canton travaille sur ses projets en fonction de ses besoins et de ses capacités, même si dans

---

<sup>1</sup> Concordat sur l'exécution des peines et des mesures de la Suisse centrale et du Nord-Ouest, Concordat sur l'exécution des peines et des mesures de la Suisse orientale, Concordat sur l'exécution des peines et des mesures dans les cantons latins

l'absolu un canton qui construit un établissement prendra en compte dans l'élaboration de son projet un nombre potentiel de places à disposition des autres cantons du concordat. Il s'agit donc de bien répartir la mission et les places afin de ne pas créer un établissement dont la mission est déjà remplie par un établissement d'un concordat (par exemple la prison de la Tuilière à Lonay a la mission exclusive au niveau latin pour l'accueil des femmes, Curabilis a la mission exclusive pour accueillir des personnes sous mesures, Palézieux a la mission exclusive d'accueillir des mineurs, les EPO ont la mission exclusive pour les personnes détenues sous le régime de haute sécurité). Autrement dit, au moment de la construction d'un établissement, il conviendra de tenir compte des conditions et des réalisations dans les concordats.

Doit également être pris en compte, le fait que l'Office fédéral de la justice accorde une subvention d'environ 35% du coût de construction pour autant que les cantons concordataires aient validé le principe du besoin.

Aujourd'hui le Canton de Vaud exporte 150 personnes détenues en moyenne en permanence dans d'autres cantons. Si des projets existent dans d'autres cantons, ils sont ciblés pour répondre à des besoins particuliers :

- A Genève, le projet de la prison des Dardelles devrait offrir environ 400 places supplémentaires. Une grande partie de ces places est destinée à lutter contre le problème de surpopulation à la prison de Champ-Dollon qui est condamnée aussi souvent que le Canton de Vaud pour ses conditions de détention. Certes quelques places seront mises à disposition des cantons concordataires mais Genève construit avant tout pour répondre à ses propres besoins.
- Fribourg est déjà un canton importateur. Le canton s'interroge sur les raisons pour lesquelles il devrait investir pour un projet qui sert avant tout à d'autres cantons.
- Neuchâtel a déjà augmenté ses places de détention au cours de la dernière décennie et Vaud a pu bénéficier de places supplémentaires.

Les autres cantons ne vont pas construire des projets importants pour résoudre un problème vaudois. Bien au contraire, ils demandent aujourd'hui que le Canton de Vaud mette à disposition plus de places pour eux aux EPO. En effet, il y a plus de personnes détenues présentant des risques particuliers que de places adéquates à disposition dans l'ensemble du Concordat. La collaboration, pour qu'elle se poursuive dans les meilleures conditions possibles, devra également passer par un effort du Canton de Vaud en termes de constructions. Ce sera le cas avec les Grands-Marais.

Pour construire, il faut tenir compte de la politique globale. Dans sa séance de mai 2018, la Commission concordataire latine<sup>2</sup> a décidé de mettre sur pied un groupe de travail planification qui aura notamment pour but de faire le point sur les besoins de places en détention ainsi que sur la répartition des missions entre les cantons. Ce groupe de travail va mener une réflexion sur les priorités et les besoins en regard des projets en cours dans les différents cantons.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

Pour le motionnaire, il paraîtrait aussi intéressant d'étudier l'utilisation de locaux déjà existants. Il relève la création des 250 places de détention et prend acte du projet des Grands-Marais qu'il estime être une bonne initiative. Il entend maintenir cette motion, c'est au Grand Conseil de l'accepter ou pas ; il ne souhaite pas modifier la motion en postulat, cela n'aurait pas d'intérêt. Cette motion doit servir de socle et d'incitation – notamment en cas de procédures de mise à l'enquête et de recherche de locaux et de terrains - pour faire valoir une impulsion du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat peut répondre à cette motion dans le cadre des futurs projets qu'il développera. Le motionnaire salue également la création du Groupe de travail intercantonal.

---

<sup>2</sup> Commission opérationnelle du Concordat qui veille à une cohérence dans les cantons de manière à éviter que les cantons ne construisent des infrastructures déjà existantes ailleurs et qu'ils s'attachent à construire des infrastructures répondant aux besoins de chacun, tout en réservant quelques places à l'ensemble des cantons partenaires.

Un membre de la commission souhaite que la motion soit élargie à une utilisation plus fréquente des mesures alternatives à la détention.

La Cheffe du SPEN indique que la détention avant jugement a pour but de prévenir le risque de fuite, de collusion et de récidive. Pour ces raisons, la détention provisoire doit se faire en milieu fermé, sans quoi les buts poursuivis dans le but de l'enquête ne peuvent être garantis. Au regard de la population confiée au SPEN, ces personnes doivent pouvoir rester en détention, pour un temps dont on peut discuter de la longueur (eu égard aux procédures pénales notamment) mais dans un premier temps en tous cas.

D'autres mesures de substitution peuvent être imaginées à des phases plus avancées de l'enquête, et pour autant qu'il n'y ait pas de risque particulier : suivi médical, psychiatrique, social par la Fondation Vaudoise de Probation (la Fondation y est déjà engagée).

Beaucoup d'énergie a été engagée pour travailler sur les mesures alternatives à la détention lors de l'exécution des courtes peines privatives de liberté. On dispose aujourd'hui de 33 bracelets électroniques. A noter également une augmentation de l'utilisation du travail d'intérêt général (TIG) en tant que modalité d'exécution de la peine (entre 20 et 30 mesures en 2016 et 2017, plus de 60 au 3 juillet 2018). En 6 mois, l'Office d'exécution des peines (SPEN) a ordonné plus du double de TIG que lors des deux années précédentes lorsque cette prérogative était attribuée à L'Ordre judiciaire.

Pour le SPEN, il est prioritaire de pouvoir travailler à des mesures alternatives à la détention, non seulement pour limiter la surpopulation carcérale mais avant tout pour éviter la désocialisation et la désinsertion de personnes qui ont un travail. L'acte délictuel doit certes être assumé par ces personnes mais en évitant une peine de prison ferme, cela évite de devoir effectuer un travail de réinsertion, et cela bénéficie à l'ensemble de la société également.

Un député estime que la période d'enquête et de détention provisoire doit se faire prioritairement avec des mesures de substitution par rapport à l'incarcération. Cette motion ne lui semble pas prioritaire et aller dans la mauvaise direction, surtout dans l'optique de lutter contre la surpopulation carcérale. S'agissant des personnes qui ont commis une infraction qui n'est pas d'une grande gravité, et qui doivent en répondre, il paraît essentiel qu'elles ne soient pas coupées de leur environnement professionnel. A défaut, la situation sera encore plus difficile une fois la peine purgée, pour la société et pour elles-mêmes. Il convient également de souligner l'existence de la présomption d'innocence ; la détention est la mesure la plus forte en termes d'atteinte à la liberté personnelle par rapport à d'autres mesures.

S'agissant des mesures de substitution pour la détention avant jugement, la Cheffe du SPEN précise que le Ministère Public – et non le SPEN - est l'autorité compétente pour demander l'application d'une mesure de substitution à la détention provisoire. Ce sera l'intérêt des Assises de la chaîne pénale, qui se tiendront en décembre 2018 : les incarcérations et condamnations sont moins fréquentes dans d'autres cantons, il s'agit donc de réfléchir à la question « pourquoi le Canton de Vaud est le canton en Suisse qui prononce le plus de peines privatives de liberté sans sursis ? ».

Un député estime que le plus urgent est de ne plus avoir à indemniser des délinquants en raison de conditions de détention contraires aux normes de la jurisprudence et demande que des mesures d'urgence soient prises. Il est appuyé par un député qui estime que le délai d'attente pour la réalisation des Grands-Marais est trop long (au mieux 2023), les conditions dans les zones de rétention étant illégales et inadmissibles.

Le SPEN et le SIPaL sont prêts à travailler sur des mesures d'urgence, à chercher des locaux et des terrains. Des démarches sont en cours. Il ne s'agit toutefois pas de parquer des personnes dans des containers, il faut aussi penser aux conditions de détention et prévoir des infrastructures sportives, socio-éducatives, médicales, des terrains de promenade. C'est pourquoi le projet des Grands-Marais est intéressant ; il offrira les conditions nécessaires pour ne pas être épinglé par le Tribunal fédéral et la Cour européenne des droits de l'homme. Tout sera mis en œuvre pour travailler le plus rapidement possible, le besoin est clairement identifié mais les conditions de réalisation de ce besoin sont difficiles.

En attendant la réalisation sur des sites nouveaux (à trouver) ne serait pas plus rapide (aménagement du territoire, oppositions, nouvelles infrastructures, nouveau personnel, etc.). La piste de Dailly est évoquée mais elle se heurte à des problèmes de mobilité (enneigement), configuration des lieux et de distance pour les intervenants. Pour des raisons de sécurité et pour les besoins de l'enquête on ne saurait bricoler des solutions provisoires.

Un député demande s'il serait envisageable de rationaliser la répartition sur le territoire en utilisant mieux les sites de Bursins, Rennaz, Yverdon et la Blécherette, éventuellement avec du modulaire, en attendant les Grands-Marais. Il lui est répondu que l'occupation des locaux dans les centres de gendarmerie et de police municipale est déjà maximisée.

Plusieurs députés relèvent un hiatus entre l'argumentaire de la motion et ses deux conclusions (demande de places supplémentaires et coordination intercantonale). S'ensuit un débat où s'opposent deux positions : les uns estiment que la motion est un appui à la politique pénitentiaire du Conseil d'Etat, les autres qu'elle est inutile puisque les réponses sont déjà apportées aux deux demandes, voire qu'elle secrète de la méfiance envers l'exécutif et qu'elle surcharge l'administration. De toute façon la politique pénitentiaire ne sera pas absente des débats parlementaires avec la seconde réponse du Conseil d'Etat aux observations de la commission de gestion, les Assises de la chaîne pénale et les débats budgétaires.

Si la motion devait être acceptée, un membre de la commission propose son extension à une politique de mesures alternatives à la privation de liberté.

Il est rappelé que la détention avant jugement est de la compétence du Ministère public et non du SPEN et que le SPEN s'applique à intensifier le recours à des mesures alternatives pour l'exécution des peines.

Un député estime qu'il ne faut pas galvauder les outils parlementaires et surcharger inutilement les services administratifs et les débats au Grand conseil.

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

### **Vote sur la proposition de complément à la motion suivante :**

« (...) Le Conseil d'Etat est également invité à examiner toute possibilité de collaboration intercantonale pour permettre la création et le financement de ces nouvelles places de détention et développer d'autres mesures de substitution telles que par exemple le travail d'intérêt général, le bracelet électronique et les soins ».

*La commission refuse la modification du texte par 5 voix contre 4 et 3 abstentions.*

### **Vote sur la prise en considération de la motion :**

*La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 7 voix contre 5.*

Un rapport de minorité est annoncé. Il sera rédigé par le président de séance, Monsieur le député Philippe Ducommun, le rapport de majorité étant attribué au soussigné

Saint-Légier – La Chiésaz, le 30 juillet 2018

*Le rapporteur :  
(Signé) Claude Schwab*