

**RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL AU GRAND CONSEIL
CONCERNANT LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
relatif à la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée
d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et**

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECISION

Le Bureau du Grand Conseil présente ci-après le rapport que, selon la loi, il lui incombe de rédiger, dans le cadre de la procédure de requête d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après CEP)¹. Dans un premier temps, le Bureau présentera un bref historique; il exposera ensuite pour quelles raisons il se déclare défavorable à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire; il proposera les termes mêmes du mandat à confier à la CEP et indiquera quels sont, à son sens, les moyens qui doivent être mis à sa disposition afin qu'elle puisse mener ses activités de manière efficace. Enfin, il présentera les conclusions qu'il propose au Grand Conseil d'adopter sous forme de décision.

Le rôle du Bureau est à la fois celui d'une commission ordinaire examinant un rapport du Conseil d'Etat et celui de garant du bon fonctionnement du Grand Conseil, en préavisant auprès de ce dernier pour l'institution - ou non - d'une CEP. La fonction du Bureau du Grand Conseil est donc inhabituelle, voire extraordinaire, ce d'autant que c'est au Bureau, organe du Législatif, qu'il revient de proposer les termes mêmes du mandat de la CEP.

I. Historique

Sans refaire l'historique du dossier, qui figure déjà dans le rapport du Conseil d'Etat (chapitres I et II, chiffre 1, pp. 4 à 8), le Bureau du Grand Conseil fait remarquer qu'il a transmis, rapidement et avant même le dépôt de la requête détaillée ci-après, les courriers des 62 détenus et des 8 anciens collaborateurs à la Commission de gestion et à la Commission des visiteurs, ainsi que les divers courriers subséquents, en tant qu'objets de leur compétence.

Par ailleurs, le Bureau rappelle ci-après les étapes parlementaires ayant précédé la rédaction du présent rapport.

En date du 3 octobre 2017, une requête, signée, comme la loi l'exige, par plus de vingt députés, a été portée à l'ordre du jour de la séance du Grand Conseil. Après un bref développement par son premier signataire, la Présidente du Grand Conseil a pris acte de la requête, sans ouvrir de débat. Cette requête émanait de M. le député Philippe Jobin, au nom du groupe UDC, et était co-signée par 35 autres député-e-s. Elle avait été préalablement déposée le 26 septembre 2017, de sorte que le Bureau du Grand Conseil a pu en prendre connaissance dans sa séance du jeudi 28 septembre 2017.

¹ La désignation des fonctions et des titres dans ce rapport s'applique indifféremment aux femmes et aux hommes.

Elle est rédigée comme suit :

Requête Philippe Jobin et consorts au nom du groupe UDC pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'art. 67 de la Loi sur le Grand Conseil (17_REQ_001)

Texte déposé

Si des évènements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP). Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions.

Les récentes informations sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN) laissent présager une situation préoccupante tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.

Cet état de fait devient problématique tant à l'intérieur de nos prisons que pour la sécurité des Vaudoises et des Vaudois.

Il apparaît que la situation se dégrade depuis plusieurs années sans que la Commission des visiteurs de prison, ni la Commission de gestion n'en aient fait de rapport spécifique sur cette question, du fait que leurs mandats ne leur permettent pas d'investiguer au-delà de leurs prérogatives.

Au vu de la gravité de la situation et des risques qu'elle représente, il nous apparaît nécessaire que le Grand Conseil du canton de Vaud fasse toute la lumière sur ce dossier.

Nous demandons que le Grand Conseil approuve la désignation d'une CEP afin que notre parlement puisse en définir le mandat.

Nous prions le Conseil d'Etat de bien vouloir se déterminer dans le courant du mois de novembre 2017.

Lausanne, le 26 septembre 2017.

*(Signé) Philippe Jobin
et 35 cosignataires*

Conformément à l'art. 68 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 (ci-après LGC) et compte tenu de la demande des requérants priant « le Conseil d'Etat de bien vouloir se déterminer dans le courant du mois de novembre 2017 », le Bureau a décidé de fixer un délai au Conseil d'Etat au 30 novembre 2017 pour lui permettre de produire un rapport lui garantissant d'exercer son droit d'être entendu et de se déterminer sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Le Conseil d'Etat s'est alors engagé à rédiger le rapport qui constitue l'exercice de son droit d'être entendu au sens de l'art. 68 al. 1 LGC, cela dans le délai fixé par le Bureau. Le rapport qui fait l'objet de la présente détermination du Bureau du Grand Conseil est parvenu à ce dernier le 30 novembre 2017, en primeur. Le même jour, le Conseil d'Etat, représenté par la Cheffe du Département de l'intérieur et de la sécurité, Mme Béatrice Métraux, ainsi que par le Chancelier d'Etat, M. Vincent Grandjean, a tenu une conférence de presse, rendant le rapport public. Dans le cadre de la collaboration avec le Conseil d'Etat, le rapport a été transmis par la même occasion aux député-e-s par l'entremise du Secrétariat général du Grand Conseil.

De son côté, le Bureau du Grand Conseil a prié les groupes politiques représentés au sein du Grand Conseil et, par leur intermédiaire, leurs président-e-s, de bien vouloir lui transmettre leurs remarques quant au mandat de la future CEP. Un délai au 9 janvier 2018 a été imparti aux groupes, avec l'indication que leurs remarques ne liaient en aucune manière le Bureau ; en effet, cette procédure - qui peut elle aussi être considérée comme inhabituelle, voire extraordinaire - avait pour objectif de leur permettre de s'exprimer sur la définition du mandat et de soulever des points revêtant une importance particulière pour les groupes politiques. Elle ne remet nullement en cause le fait que les députés, indépendamment des remarques des groupes politiques, seront de toute

manière amenés, par la suite, à se prononcer sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Par souci de transparence, le Bureau du Grand Conseil a joint au présent rapport les sept prises de position des groupes politiques : ces documents constituent une annexe au rapport - et non le corps du rapport lui-même. Qu'il soit permis ici aux membres du Bureau de remercier chacun des groupes politiques pour le travail mené dans des délais très courts, compte tenu des Fêtes de fin d'année. Le Bureau a estimé que ces documents seront utiles pour la suite de la procédure et que, dans la mesure où une démarche a été demandée aux groupes politiques, il n'y a aucune raison valable de ne pas la rendre publique.

II. Institution d'une commission d'enquête parlementaire

Sur le principe de l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, les membres du Bureau se prononcent dans leur majorité contre l'institution d'une CEP.

En effet, les rencontres avec des délégations de la Commission de gestion et de la Commission des visiteurs ainsi que leurs rapports annexés confirment la première analyse du dossier effectuée par le Bureau du Grand Conseil. Les membres du Bureau privilégient ainsi le travail des commissions de surveillance, car il est de nature à donner les garanties attendues sur le suivi de la gestion du Service. A la différence des deux précédentes CEP, ces commissions ont l'avantage d'avoir un accès direct au Service pénitentiaire et d'exercer leur mandat de surveillance sans intermédiaires. Elles ont la possibilité d'obtenir toutes les informations utiles ayant trait à ce service et sont en mesure de remplir leur mission conformément aux compétences étendues que leur confère la loi. C'est pourquoi, en toute transparence, le Bureau a joint les rapports de la Commission de gestion et de la Commission des visiteurs qu'il a reçus après leur avoir transmis les divers courriers en lien avec celui des 62 détenus et des 8 anciens collaborateurs, au titre d'organes du Grand Conseil habilités à les traiter. Ces rapports témoignent du fait incontestable que la problématique pénitentiaire est empoignée par ces commissions et qu'elles réalisent un important travail, lequel ne peut pas toujours être rendu public. Il est bon de rappeler que le Conseil d'Etat sera bien avisé de tenir compte des recommandations qui lui ont déjà été et seront adressées par les commissions de surveillance du Grand Conseil.

Les membres du Bureau considèrent également que, à la lumière du rapport établi par le Conseil d'Etat et des points mis en évidence dans sa conclusion, l'institution d'une CEP sur la gestion du Service pénitentiaire ne constitue pas un instrument adéquat et qu'il revêtirait, au contraire, un caractère disproportionné.

Par ailleurs, au regard des deux derniers dossiers ayant conduit à l'institution de CEP dans le Canton de Vaud, il appert que la mise en œuvre d'une CEP sur la base de la requête présentée le 3 octobre 2017 s'éloigne tant de la lettre que de l'esprit de l'art. 67 al. 1 et 2 LGC, qui dispose:

"¹ Si des événements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire.

"² Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions."

Les membres du Bureau constatent donc que la condition matérielle pour instituer une CEP fait défaut dans le cadre de la présente requête.

Tout d'abord, l'institution d'une CEP doit reposer sur des circonstances exceptionnelles (voir page 51 du rapport du Conseil d'Etat) et les pouvoirs qui lui sont conférés sont, de par la nature de la mission de la CEP, larges. Or, rien dans la requête développée le 3 octobre 2017, ni dans les rapports subséquents du Conseil d'Etat et des commissions de surveillance n'indique quels événements d'une grande portée exigent d'instituer une CEP et, par voie de conséquence, de lui fixer pour but d'établir des faits et de réunir d'autres moyens d'appréciation. Une question revient donc sur la base de la formulation de la requête : quels échecs et quelles responsabilités devrait découvrir la CEP ? Le rapport du Conseil d'Etat a lui aussi buté face à cette limite, étant donné que sa réponse consiste en un état des lieux des travaux réalisés ces dernières années par le Département des institutions et de la sécurité (DIS) et le Service pénitentiaire (p. 6). Comme l'indique le Conseil d'Etat à la p. 51 de son rapport, « (...) seuls des cas dont la gravité objectivement incontestable ne [souffrait] aucune discussion ont fait l'objet de la décision d'instaurer une CEP. C'est donc une mesure exceptionnelle qui doit être réservée à des situations exceptionnelles ». Le Bureau ne considère pas que de telles conditions sont réunies dans la présente requête.

Ensuite, les membres du Bureau relèvent que la procédure de mise en œuvre d'une CEP est fondée sur une situation grave et exceptionnelle. Lors de la demande d'institution de la CEP chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur les responsabilités politiques des Autorités cantonales dans l'origine des difficultés de la BCV et des opérations de recapitalisation consécutives à celles-ci, les Autorités se sont prononcées en faveur de la création d'une CEP, en soulignant elles-mêmes son absolue nécessité, tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Dans le cas présent, le Conseil d'Etat rejette la requête d'institution d'une CEP et il s'agit là d'une différence importante par rapport aux deux précédentes CEP. Ce constat est implicitement renforcé par les rapports annexés des commissions de surveillance, qui ne laissent pas apparaître de situations graves et exceptionnelles au point de nécessiter l'institution d'une CEP. Ces divergences de vues avec les auteurs de la requête sont aussi à interpréter comme un indice qu'une CEP est infondée.

Il apparaît également que le Conseil d'Etat, en éditant fin 2015 un rapport sur la politique pénitentiaire, a fourni un état des lieux et une feuille de route des plus pertinents. Ce document, exemplaire, doit être mis en relation avec la requête et force est de reconnaître qu'il constitue déjà une première et conséquente réponse aux préoccupations des auteurs de la requête, notamment dans sa partie mettant en regard les défis de la politique pénitentiaire avec les priorités stratégiques identifiées (p. 18 du rapport du Conseil d'Etat).

Les membres du Bureau estiment aussi de leur devoir, en tant qu'émanation du Grand Conseil et garants de son bon fonctionnement, de faire part de leurs réserves quant à l'institution d'une CEP, à ses activités, au rapport qu'elle sera amenée à rédiger et, au final et plus globalement, aux conséquences de cette procédure, tant sur l'exercice du pouvoir par les Autorités qui en ont la charge que, plus spécifiquement, sur la manière dont sera perçue l'action du Grand Conseil. Ils redoutent d'aboutir, après avoir mis en œuvre d'importants moyens, à un rapport final d'une CEP n'apportant pas plus d'éléments que ceux documentés par les commissions de surveillance.

Au-delà de la condition matérielle, les deux autres conditions formelles relatives à l'institution d'une CEP prévues par l'art. 68 LGC sont remplies : d'une part, la requête a été cosignée par au moins 20 députés (en l'espèce, 35) ; d'autre part, le Conseil d'Etat a pu faire usage de son droit d'être entendu à travers la rédaction du rapport qu'il a adressé au Grand Conseil.

Dès lors, une décision requérant la majorité absolue des membres du Grand Conseil devra être prise ; cette décision pourra s'appuyer sur le projet de décision et de mandat proposé par le Bureau.

La première conclusion sur laquelle le Grand Conseil est appelé à se prononcer fait référence à la requête et a la teneur suivante :

"Article 1

Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la Loi sur le Grand Conseil », déposée le 26 septembre 2017, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et de faire toute la lumière sur ce dossier."

Cette dernière formulation est tirée directement de la requête d'institution d'une CEP déposée par M. le député Philippe Jobin et consorts au nom du groupe UDC.

Si le vote d'entrée en matière est soutenu par la majorité absolue des membres du Grand Conseil, les articles suivants du projet de décision du Grand Conseil seront examinés, soit, notamment, la proposition de mandat de la CEP. Cependant, si l'article premier est amendé de manière substantielle, il conviendra d'autoriser le Conseil d'Etat à exercer de manière complémentaire son droit d'être entendu ; il en ira de même si d'éventuels amendements apportés à l'article 2 devaient entrer en contradiction avec la formulation de l'article premier.

Si la décision du Grand Conseil quant à l'entrée en matière est négative, il ne sera pas nécessaire d'examiner les articles suivants de la proposition du Bureau du Grand Conseil et la procédure sera terminée.

III. Proposition de mandat conféré à la commission d'enquête parlementaire

Il appartient au Bureau du Grand Conseil d'émettre une proposition quant au mandat de la CEP. Le Bureau s'est adressé aux groupes politiques, ce d'autant que, contrairement par exemple au rapport relatif à la requête de commission d'enquête parlementaire concernant les EMS, en 2000, le Conseil d'Etat n'a pas, dans son rapport, établi une liste des points qui seraient susceptibles de faire l'objet des investigations d'une CEP. Il faut toutefois relever, au crédit du Conseil d'Etat, que le requérant de la CEP concernant les EMS, M. le député Jean Schmutz, avait, peu après le dépôt de la requête, rédigé un développement précis et détaillé, comprenant les points qui ont, par la suite, été repris tant par le Conseil d'Etat que par le Bureau du Grand Conseil dans leurs rapports respectifs. Cela n'est pas le cas dans la présente procédure : les requérants n'ont pas précisé spécifiquement quel type de mandat ils comptaient voir conféré à la CEP.

C'est pour cette raison que le Bureau du Grand Conseil s'est adressé aux groupes politiques en date du 13 décembre 2017 et a tenté d'en dégager une synthèse pertinente, conduisant le Bureau à maintenir sa position. Après avoir examiné et débattu des remarques des groupes politiques, le Bureau du Grand Conseil vous propose dès lors un mandat en 6 points.

Le Bureau considère que le mandat d'une CEP doit permettre d'enquêter sur d'éventuels dysfonctionnements administratifs en lien avec le courrier du 23 août 2017, co-signé par 62 détenus, et le courrier du 19 septembre 2017, co-signé par 8 anciens collaborateurs des EPO, et d'obtenir une vue d'ensemble de la problématique soulevée, aux fins de cerner et évaluer au mieux le rôle joué par l'administration et le Conseil d'Etat.

Il s'agira pour la CEP d'examiner plusieurs questions, notamment :

1. vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le courrier co-signé par 62 détenus des Etablissements de la Plaine de l'Orbe et par le courrier co-signé par 8 anciens collaborateurs des Etablissements de la Plaine de l'Orbe, ainsi que les courriers

- subséquents ; vérifier plus généralement le bon fonctionnement des services étatiques concernés par les courriers précités et en charge de la gestion des lieux de détention du canton ;
2. analyser et évaluer la pertinence des réactions des services étatiques et du Conseil d'Etat suite à la réception des courriers précités ;
 3. identifier les éventuels manquements de collaborateurs de l'administration ou de membres du Conseil d'Etat ;
 4. émettre des propositions favorisant une gestion efficiente des situations décrites dans les courriers mentionnés au point 1 ;
 5. analyser et évaluer les décisions et mesures prises par le Conseil d'Etat, dans le cadre de ses compétences ; déterminer si elles sont suffisantes et aptes à permettre au Service pénitentiaire de mener ses missions et, éventuellement, élaborer des propositions pour améliorer la gestion du Service ;
 6. analyser et évaluer les mesures prises par le Service pénitentiaire, et plus généralement sa gestion, afin de déterminer si la situation actuelle présente des risques tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.

En outre, il est possible que, à l'issue de l'important travail qu'elle aura mené, la CEP puisse émettre des propositions à l'intention des Autorités, notamment du Conseil d'Etat, sur un certain nombre d'aspects; il est d'ailleurs à relever que la CEP qui a investigué sur les EMS en 2000 et 2001 a émis (pages 185 à 189 du rapport de la CEP sur les EMS) un certain nombre de propositions et recommandations à l'intention du Conseil d'Etat et, partiellement, du Grand Conseil. La proposition de mandat laisse cette possibilité ouverte pour la CEP qui serait désignée; on ne peut en effet pas envisager assurément ni exclure d'emblée que des recommandations et propositions soient émises par une CEP.

Enfin, il est utile de préciser que, quand bien même une CEP doit investiguer et rapporter sur des faits passés, il convient de prévenir des situations analogues. Le Bureau tient à souligner toutefois que l'établissement de recommandations et de propositions est une faculté laissée à l'appréciation de la CEP et que, par ailleurs, ces éventuelles recommandations et propositions ne lieront pas les Autorités de manière obligatoire.

IV. Moyens à la disposition de la CEP et organisation des travaux

a) Mise en œuvre et logistique

La LGC de 2007, prévoit, une fois la CEP décidée, un certain nombre de moyens de mise en œuvre. Il s'agit en effet que la CEP puisse travailler de manière efficace, qu'elle dispose de collaborateurs pour, notamment, tenir les procès-verbaux de séances et d'auditions, rédiger le rapport et fournir une aide d'ordre technique et juridique. C'est dans ce sens que l'art 71 al. 1 LGC prévoit : « *La commission d'enquête détermine, conformément à son mandat, à la présente loi et à la loi sur les finances, les mesures touchant à la procédure et au personnel, nécessitées par ses recherches.* ». L'art. 72 al. 3 LGC dispose en outre que « *sur demande, les autorités cantonales prêtent leur concours aux commissions d'enquête en leur fournissant une aide adéquate* ».

Ces deux dispositions démontrent le caractère autonome de la CEP, son organisation propre, qui ne pourra être décidée qu'une fois le mandat de la CEP déterminé, ses membres élus, leurs méthodes et leur plan de travail adoptés. Il ne faut pas sous-estimer ce point : les travaux d'une CEP sont d'une ampleur non comparable avec ceux d'une autre commission, si ce n'est, peut-être, ceux de la Commission des finances et de la Commission de gestion, et encore de manière ponctuelle. Il s'agira donc de permettre à la CEP de mener ses activités, en recherchant des personnes ressources en dehors de l'administration, auprès de personnes externes, engagées sur mandat.

Cette question se pose à la fois pour la tenue des procès-verbaux, pour la collaboration dans l'élaboration de rapports d'éventuelles sous-commissions, pour l'assistance apportée à la Présidence de la CEP, dans la direction des travaux et dans la logistique, pour des questions juridiques liées aussi bien à la complexité des procédures qu'à des problèmes relevant des compétences partagées entre plusieurs organes de l'Etat. En outre, les auditions de diverses personnes poseront aussi des difficultés d'ordre procédural ; il est probable que la CEP, son président, les présidents d'éventuelles sous-commissions devront recevoir un appui.

Tous ces éléments ont des conséquences financières : une concertation entre la CEP, le Secrétariat général du Grand Conseil - parce que cela le concerne comme « service publié » au sens budgétaire - et le Conseil d'Etat sera nécessaire. Une demande de crédit supplémentaire, consécutive à cette concertation, sera nécessairement présentée, afin de financer les travaux de la CEP. La Commission des finances du Grand Conseil en sera nantie en temps utile. A titre d'exemple, les crédits supplémentaires votés afin d'assurer le budget de la précédente CEP en 2003 se sont élevés à CHF 596'800.-.

b) Procédure

Pour ce qui concerne la procédure, le présent rapport reprend de manière quasi analogue ce qui figurait dans les rapports du Bureau en 2000 concernant la CEP investiguant sur les EMS et en 2003 concernant la CEP en charge de la BCV. Le texte de ces précédents rapports, clair, concis et présentant bien les enjeux, figure ci-dessous en italique :

« En premier lieu, il s'agit de se souvenir que les faits et responsabilités que la CEP est chargée d'établir ne peuvent plus, une fois celle-ci instituée, faire l'objet du travail d'une autre commission parlementaire (art. [70] al. 1 LGC). C'est ainsi que, notamment, la commission de gestion devra renoncer à faire porter ses investigations sur de tels éléments et transmettre à la CEP ce dont elle pourrait disposer à cet égard à l'occasion de l'examen de la gestion [2017]. Aucun postulat ou aucune motion ayant trait aux situations relevant de la CEP ne pourra plus être, dans cette mesure du moins, soumise à une commission ad hoc ou spécialisée ; il faudra, le cas échéant, en confier l'examen à la CEP, en tout cas pour la partie qui la concernera ; de même, une initiative législative qui viserait des modifications de loi qui pourraient entrer dans le mandat de la CEP lui serait renvoyée.

En ce qui concerne la récusation, les mesures d'urgence et l'administration des preuves, l'art. [71] al. 2 LGC renvoie dans la mesure nécessaire à la [loi sur la procédure administrative (LPA)] ; plus en détail, il s'agit des art. [9 et ss.] (récusation lorsqu'il existe des circonstances importantes de nature à compromettre l'impartialité des membres de la CEP, telles qu'une participation antérieure aux situations sous revue, un rapport de dépendance, de parenté ou d'alliance avec des personnes soumises à investigation ou avec un mandataire de celles-ci), [86] (mesures provisionnelles nécessaires au maintien de l'état de fait ou à la sauvegarde des intérêts en cause) et [29 et 34] (type de preuves et règles voulant que, sauf l'expertise, l'administration des preuves, en particulier l'audition des témoins, l'inspection locale et l'examen des pièces, ait lieu devant la CEP en entier ; possibilité si un tiers sous investigation demande une mesure d'instruction, notamment une expertise, de lui en faire avancer les frais). La norme de l'art. [29] LPA qui interdit par renvoi de déléguer l'administration des preuves à une partie de la CEP, pour adaptée qu'elle soit au Tribunal [cantonal] (...), s'avère extrêmement lourde pour la CEP, vu le nombre des membres qu'elle comptera et les opérations d'investigation auxquelles elle devra procéder. Toutefois, l'art. [71] al. 2 LGC ne renvoie à la [LPA] que par analogie et cela ne devrait donc pas empêcher que les investigations préliminaires soient effectuées par délégation, notamment les auditions de témoins et les visions locales dans un premier temps, alors que celles qui auront apporté quelque

chose d'intéressant devront obligatoirement être répétées en séance plénière, si on entend qu'elles puissent servir de preuve formelle.

Diverses précisions sur l'administration des preuves sont utilement fournies aux art. [73 et ss.] LGC, spécialement sur l'obligation de témoigner et de produire les documents pesant sur toute personne, même en dehors de l'administration au sens étroit. Sur ces questions, quoique déjà détaillées, les dispositions de la LGC pourraient ne pas suffire ; même en l'absence de renvoi exprès, la CEP devrait pouvoir s'inspirer utilement des règles procédurales plus élaborées existantes en droit vaudois (...). Il est en revanche difficile de dire à ce stade si, pour une preuve qui devrait être recueillie hors du canton (témoins établis ailleurs, documents se trouvant dans un autre canton ou à l'étranger, etc.), la CEP pourra compter sur l'entraide judiciaire ou sur une autre forme d'appui des pouvoirs publics d'un autre canton ou d'un autre pays.

On rappellera encore que les magistrats et fonctionnaires interpellés par la CEP ne pourront pas lui opposer le secret de fonction (art. [76] LGC), mais qu'en contrepartie les membres de la CEP sont eux-mêmes tenus à ce secret (art. [76] LGC). Enfin, il sied de redire que toute personne mise en cause, c'est-à-dire directement touchée dans ses intérêts par l'enquête, a le droit d'être assistée, par un avocat ou par un autre personne de son choix, ainsi que de participer aux auditions de témoins, d'experts ou d'autres personnes utiles, de poser des questions complémentaires et de consulter les dossiers, expertises et rapports produits, de même que les procès-verbaux de la CEP, dans la stricte mesure où cette personne est concernée (art. [77 al. 1] LGC) ; la CEP peut toutefois limiter les droits d'assistance aux auditions et de consultation des documents si l'intérêt de l'enquête l'exige (art. [77 al. 2] LGC). Le droit de ces personnes d'être entendues in fine est également garanti et doit leur être offert spontanément (art. [77 al. 3] LGC).

Il est à peine besoin de rappeler que ces droits sont aussi conférés au Conseil d'Etat en corps (art. [79] LGC). Plus généralement, la CEP aura à l'esprit qu'elle est également tenue par le respect général des droits fondamentaux. On songe ici au principe de la proportionnalité tel que mentionné à l'art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), prescrivant que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé, et au droit à l'assistance judiciaire gratuite de l'art. 29 al. 3 Cst. féd. Selon ce droit, toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, [...] à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. Il pourrait donc se produire que, pour exercer les prérogatives de l'art. [77] LGC, une personne sollicite une telle assistance ; elle devrait lui être octroyée par analogie avec les règles applicables dans les procès civils.

Au terme de cet examen rapide de la procédure, il ne semble demeurer qu'un véritable obstacle, eu égard à l'ampleur potentielle des travaux de la CEP : l'impossibilité de déléguer l'administration de preuves formelles, résultant du renvoi de l'art. [71 al. 2] LGC à l'art. [29] LPA. Néanmoins le Bureau du Grand Conseil estime que la CEP devrait pouvoir fonctionner efficacement sur la base de ce texte légal, le cas échéant en confiant - comme il a été dit plus haut - l'instruction préliminaire à une sous-commission. En cas de réelle difficulté que rencontrerait le CEP en cours d'exécution de son mandat, le Grand Conseil pourrait encore envisager de modifier la loi en urgence cet [hiver] ».

Au surplus, les membres du Bureau relèvent que les travaux des CEP, en 2000 et 2003, ont été parfaitement confidentiels, au point même que les commissaires devaient, pour la consultation des documents, ne rien emporter avec eux, mais consulter les documents dans les locaux de travail de la

CEP. Il n'y a pas de raison objective militante en faveur d'une attitude autre dans le cadre de la présente procédure.

c) Délai

La question se pose de savoir si le Grand Conseil doit fixer à la CEP un délai en vue du dépôt de son rapport. Après mûre réflexion et compte tenu, d'une part, de l'ampleur prévisible de la tâche de la CEP au vu de son mandat, et d'autre part, de la complexité de la procédure et de la nécessaire coordination avec les nombreux organes concernés, il convient de laisser du temps à la CEP, afin qu'elle puisse travailler sereinement, sans pression et avec la possibilité d'accomplir sa mission à son rythme. Aussi, le Bureau du Grand Conseil propose-t-il au plénum de donner un délai au 31 décembre 2018 à la CEP pour rendre son rapport.

V. Conclusions

Vu ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur :

1. de présenter au Grand Conseil un rapport portant sur le projet de décision ci-après ;
2. d'émettre un préavis négatif quant à l'adoption de ce projet de décision compte tenu des éléments développés dans son rapport.

Annexes : les rapports de la Commission de gestion et de la Commission des visiteurs du Grand Conseil, ainsi que les remarques des sept groupes politiques du Grand Conseil au sujet du mandat de la CEP.

PROJET DE DECISION

du 11 janvier 2018

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 107 al. 3 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu les articles 67 et suivants de la loi du 8 mai 2017 sur le Grand Conseil

vu le projet de décision présenté par le Bureau du Grand Conseil

décide

Art. 1

¹ Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil », déposée le 26 septembre 2017, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et de faire toute la lumière sur ce dossier.

Art. 2

¹ Le mandat de la commission d'enquête parlementaire se compose des missions suivantes :

1. vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le courrier co-signé par 62 détenus des Etablissements de la Plaine de l'Orbe et par le courrier co-signé par 8 anciens collaborateurs des Etablissements de la Plaine de l'Orbe, ainsi que les courriers subséquents ; vérifier plus généralement le bon fonctionnement des services étatiques concernés par les courriers précités et en charge de la gestion des lieux de détention du canton ;
2. analyser et évaluer la pertinence des réactions des services étatiques et du Conseil d'Etat suite à la réception des courriers précités ;
3. identifier les éventuels manquements de collaborateurs de l'administration ou de membres du Conseil d'Etat ;
4. émettre des propositions favorisant une gestion efficiente des situations décrites dans les courriers mentionnés au point 1 ;
5. analyser et évaluer les décisions et mesures prises par le Conseil d'Etat, dans le cadre de ses compétences ; déterminer si elles sont suffisantes et aptes à permettre au Service pénitentiaire de mener ses missions et, éventuellement, élaborer des propositions pour améliorer la gestion du Service ;
6. analyser et évaluer les mesures prises par le Service pénitentiaire, et plus généralement sa gestion, afin de déterminer si la situation actuelle présente des risques tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.

Art. 3

¹ Un délai au 31 décembre 2018 est imparti à la commission d'enquête parlementaire pour rendre son rapport.

Art. 4

¹ Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 29 novembre 2017 concernant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion du Service pénitentiaire.

Ainsi adopté, en séance du Bureau du Grand Conseil, à Lausanne, le 11 janvier 2018.

La présidente :
S. Podio

Le secrétaire général :
I. Santucci

COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL (COGES)

RAPPORT DE LA COMMISSION DE GESTION concernant la demande de l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN)

1. INTRODUCTION

Le 23 août 2017, la présidente du Grand Conseil et la cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ont reçu un courrier signé par 62 personnes détenues au Pénitencier de Bochuz des Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO). Cette lettre a été suivie par la demande d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) déposée le 26 septembre 2017 et développée le 3 octobre 2017 devant le Grand Conseil. Dès lors, mandat a été donné à la Commission de gestion (COGES) par le Bureau du Grand Conseil de procéder aux investigations nécessaires pour rendre compte de la situation selon les articles 53 al.2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) et 43 de son règlement d'application.

De plus, par l'intermédiaire de la Présidente du Grand Conseil également, la COGES a été nantie des 8 courriers de détenus qui ont suivi celui du 23 août 2017, ainsi que celui du 16 septembre 2017 signé par 8 ex-collaborateurs des EPO.

2. PÉRIMÈTRE ET PÉRIODE D'INVESTIGATION

Depuis le 13 septembre 2017, la COGES a délégué les commissaires de la sous-commission en charge du DIS, avec le soutien de la présidente, pour procéder aux investigations ; celles-ci se sont concentrées sur l'organisation du SPEN, notamment son état-major, et sur les EPO.

Au total ce sont 12 demi-journées qui ont été consacrées à cette mission auxquelles il faut ajouter 3 séances de coordination avec la commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC), débouchant sur la transmission par cette dernière de points relevant de la COGES pour leur suivi et investigations.

La COGES tient à remercier la disponibilité et la réceptivité des personnes auditionnées, ainsi que toutes les personnes impliquées dans l'accomplissement de leur mission.

3. COMPÉTENCES DE LA COGES SELON LA LGC (ARTICLE 54) UTILISÉES POUR LE MANDAT EN OBJET

- Examiner la gestion actuelle et passée du Conseil d'Etat, en particulier celle du DIS
- Contrôler l'application des lois et l'exécution des interventions parlementaires adoptées
- Contrôler l'efficacité et l'efficience de l'administration du SPEN et des mesures qu'elle a prises
- Exécuter le mandat spécifique que le Bureau du Grand Conseil lui a confié.

Conformément à l'art. 50 al. 3 LGC, les prérogatives de la COGES ont permis de procéder à toutes les auditions souhaitées. Le secret de fonction n'a pas dû être levé pour auditionner des collaborateurs du SPEN. La seule requête de la cheffe du Département était d'être informée des noms de personnes

auditionnées. Toutes les demandes, s'agissant aussi bien des personnes que la COGES souhaitait rencontrer que des documents à obtenir (organigrammes, directives, statistiques, cahier des charges), ont été exaucées dès leur formulation.

4. AUDITIONS (dans leur ordre chronologique)

- Madame la Cheffe de Service (plusieurs entretiens)
- de 3 anciens collaborateurs des EPO
- du Chef de l'Office d'exécution des peines
- d'un collaborateur en congé maladie de longue durée
- de Madame la directrice adjointe des EPO assurant l'intérim (à deux reprises)
- de Monsieur le Directeur adjoint des EPO
- d'une délégation de la commission du personnel des EPO (COMPERS)
- d'une assistante sociale
- de la responsable du secteur Formation des détenus, activités de loisirs, sports et atelier de télévision (FAST)
- d'une collaboratrice de l'unité d'évaluation criminologique
- du répondant des ressources humaines des EPO
- du responsable des ressources humaines du SPEN
- d'un chef de maison de Bochuz
- d'une délégation d'agents de détention de Bochuz
- d'une délégation d'agents de détention de La Colonie.

Seule l'audition du directeur des EPO n'a pu avoir lieu, en raison d'un congé maladie.

5. CONSTATS

La COGES a pu exercer l'ensemble de ses compétences sans contrainte.

Les rencontres ont permis de confirmer, malgré la lourdeur de la tâche, le professionnalisme et la loyauté des responsables et des collaborateurs du SPEN envers l'institution. Ces valeurs sont d'ailleurs inscrites sur le macaron de l'uniforme des EPO – loyauté solidarité crédibilité. A cela s'ajoute une autre constante : la volonté de respecter la dignité humaine.

La COGES constate que tout est mis en œuvre pour garantir la sécurité des établissements pénitentiaires.

En revanche, des éléments de fonctionnement doivent être améliorés. Ils feront l'objet d'une liste de recommandations adressée au Conseil d'Etat.

Les éléments stratégiques feront l'objet d'observations dans le rapport annuel de la Commission.

Si certains points sont spécifiques aux investigations menées récemment, plusieurs constats ne sont par contre pas nouveaux et avaient déjà fait l'objet de remarques, d'observations ou de mentions diverses de la part de la COGES, notamment au travers de ses rapports de gestion.

6. CONCLUSION

Consciente de la spécificité du monde pénitentiaire pour y assurer la surveillance légale année après année, la COGES a une nouvelle fois pu constater la complexité de l'organisation et du mode de fonctionnement propre aux prisons.

Le travail, conséquent et exhaustif, de la commission permettra, d'une part, de développer des recommandations au Conseil d'Etat et, d'autre part, de déposer des observations dans son futur Rapport annuel.

Par ailleurs, selon les compétences données par la LGC, la surveillance du SPEN par la COGES va se poursuivre, au-delà de ce rapport au Bureau du Grand Conseil et du rapport annuel de la Commission. La COGES continuera à suivre attentivement l'évolution de la politique pénitentiaire vaudoise.

La COGES est consciente que le monde pénitentiaire est le dernier maillon de la chaîne pénale. Dès lors, les éléments mis en exergue lors des différentes auditions devront trouver des réponses interservices et interdépartementales (aspects financiers, légaux, etc.).

La COGES peut et doit être en mesure de continuer ses travaux d'investigation, notamment de manière transversale, car elle possède les compétences légales nécessaires et remplit donc les conditions requises pour mener à bien sa mission.

Nyon, le 19 décembre 2017

*La rapportrice :
(Signé) Fabienne Freymond Cantone*



Grand Conseil
Commission des visiteurs
du Grand Conseil
Claude Schwab, président

Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Bureau du Grand Conseil
p.a. Secrétariat général du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : FK/16013257

Lausanne, le 20 décembre 2017

Rapport de la Commission des visiteurs du Grand Conseil concernant la demande de l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN)

Madame la Présidente du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les membres du Bureau du Grand Conseil,

Pour donner suite à la séance commune du 7 novembre dernier, nous vous prions de bien vouloir trouver en annexe le rapport cité en titre.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les membres du Bureau du Grand Conseil, à l'expression de nos sentiments distingués.

Commission des visiteurs du Grand Conseil
Le président

Claude Schwab

Annexe : ment.

COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL

RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL concernant la demande de l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la gestion du Service pénitentiaire (SPEN).

1. INTRODUCTION

Le 23 août 2017, la présidente du Grand Conseil et la cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ont reçu un courrier signé par 62 personnes détenues au Pénitencier de Bochuz des Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO). Cette lettre, d'abord publiée dans les media, a été transmise quelques jours plus tard à la CVGC, puis a été suivie par la demande d'une commission d'enquête parlementaire, déposée le 23 septembre et développée le 30 septembre devant le Grand Conseil. Le Bureau du Grand conseil a demandé à la CVGC de lui fournir un rapport sur l'exercice de sa mission telle que définie aux articles 63d et 63° al 5 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), ce dernier article demandant d'informer la Commission de gestion du Grand Conseil (COGES) quant à la découverte d'éléments importants.

2. AUDITIONS ET RENCONTRES

Après avoir été informée par la présidente du Grand conseil du courrier collectif des 62 détenus, la CVGC a aussitôt (avant la demande de Commission d'enquête parlementaire) organisé avec la direction des EPO des entretiens au pénitencier. Ils ont eu lieu les 21 et 27 septembre et 50 détenus, qui avaient sollicité un entretien, ont été entendus par les commissaires. Puis le 13 novembre, 20 détenus des Colonies ouverte et fermée ont été auditionnés.

Ces rencontres se sont déroulées conformément à l'article 63° de la LGC et la CVGC a pu exercer son mandat sans aucune restriction.

La CVGC a rencontré la cheffe du SPEN et reçu copie des courriers que le service a adressés aux détenus suite à leurs revendications.

Par ailleurs trois séances ont été tenues avec la COGES pour faire le point sur l'avance des travaux des commissions respectives et transmettre certaines observations constatées qui n'étaient pas du ressort de la CVGC

3. CONSTATS

Suite aux entretiens, la CVGC a établi une synthèse des diverses observations, questions et demandes et, conformément à son règlement interne, a transmis son rapport à la cheffe du SPEN, mais n'a pas pu l'adresser au directeur des EPO, alors en congé maladie.

Les questions personnelles qui ont été soulevées dans les entretiens sont de la compétence de la CVGC et appartiennent à la sphère privée des personnes détenues, protégée par la Loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles.

Par ses nombreux entretiens avec les personnes détenues, la CVGC a pu identifier d'importantes thématiques où des changements, des améliorations ou de simples ajustements sont nécessaires. Ces questions ne sont pas de la compétence de notre commission et, conformément à la loi, ont été transmises à la COGES dans la mesure où elles ne concernent pas seulement les conditions de détention, mais des questions de moyens, d'organisation ou de procédures, voire d'infrastructures.

4. CONCLUSION

Lors de ses visites, la CVGC a pu remplir pleinement sa mission en toute transparence de la part de l'administration pénitentiaire et a pu constater que la sécurité est assurée dans les établissements qu'elle a visités. Elle a pu identifier plusieurs domaines où des clarifications, des améliorations ou des changements sont souhaitables et transmettre ces observations tant à l'administration pénitentiaire qu'à la COGES. La CVGC a rempli et continue à remplir la mission que lui attribue la loi, indépendamment du fait qu'il y ait eu demande d'une Commission d'enquête parlementaire.

La Commission des visiteurs tient à remercier tous ses interlocuteurs, des détenus à la cheffe de service en passant par les cadres et les agents de détention, pour leur disponibilité et leur franchise.

Bureau du Grand Conseil
M. Igor Santucci
Place du Château 6
1014 Lausanne

Lausanne, le 9 janvier 2018

Détermination relative à la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire.

Détermination du PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud

Monsieur,

Votre service a consulté le *PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud* (ci-après PLR) sur le projet de commission d'enquête parlementaire cité en titre. Il vous en remercie et souhaite se déterminer comme suit.

Nous avalisons le questionnaire tel qu'il nous est soumis.

Par ailleurs, nous souhaitons ajouter un chiffre 7 au mandat de la commission d'enquête (article 2) :

7. Analyser et évaluer les mesures prises par le SPEN afin d'endiguer la surpopulation carcérale, en particulier suite à la modification du CPS réduisant à 6 mois des peines pécuniaires ainsi que les besoins de place de détention par l'exécution de courtes peines.

Nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de nos salutations distinguées.

Marc-Olivier Buffat
Président du groupe PLR

Olivier Bloch
Secrétaire général adjoint PLR Vaud

RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL AU GRAND CONSEIL CONCERNANT LE RAPPORT DU
CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL RELATIF à LA DEMANDE D'INSTITUTION D'UNE COMMISSION
D'ENQUETE PARLEMENTAIRE SUR LA GESTION DU SERVICE PENITENTIAIRE

PROJET DE MANDAT

Le groupe socialiste a étudié lors de sa séance du 9 janvier le projet de mandat proposé par le Bureau du Grand Conseil.

En préambule, le groupe socialiste souhaite rappeler qu'il est totalement défavorable à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire. Nous sommes conscients du fait que des problèmes existent dans ce domaine très particulier qu'est le système pénitentiaire (surpopulation carcérale, resocialisation des personnes en fin de peine, orientation vers des mesures de substitution, politique du personnel). Nous sommes conscients également de la complexité de la chaîne pénale. Toutefois, l'outil de la commission d'enquête parlementaire devrait rester un instrument mis en place pour des événements de plus grande portée. A ce titre, nous relevons le peu d'éléments factuels dans la requête de l'UDC, à l'origine de cette demande de CEP.

Nous sommes persuadés que les commissions de surveillance, et en particulier la commission de gestion et la commission des visiteurs, sont tout à fait aptes à investiguer dans ce domaine. Nous leur renouvelons notre confiance dans leur travail sur ce sujet. Nous attendons du Département des institutions et de la sécurité qu'il mette en œuvre les réformes nécessaires pour le bon fonctionnement du service pénitentiaire, s'agissant tant de la gouvernance du personnel que du système de détention.

Compte tenu de ce qui précède, nous ne formulons pas de remarque particulière quant au mandat prévu par le Bureau du Grand Conseil.

Pour le groupe socialiste

Valérie Induni

Prise de position sur la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire.

Pour faire suite à votre courriel de décembre 2017, le Groupe UDC, dans son ensemble, prend acte du mandat tel que proposé par le Bureau du Grand Conseil à notre requête d'instituer une Commission d'enquête parlementaire selon notre dépôt du 26 septembre 2017.

Toutefois, il est indispensable de proposer un point supplémentaire sur la question de la surpopulation dans nos prisons afin d'y pallier rapidement. Nous constatons qu'avec la nouvelle loi entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, les courtes peines seront plus faciles à prononcer. C'est pourquoi, nous demandons que la stratégie, ainsi que le calendrier pour de nouvelles places de détention, soient vérifiés et évalués dans le mandat de la CEP à l'article 2 nouveau point 7 (en rouge dans le dossier joint).

Tout en vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, je vous prie de recevoir, Monsieur le Secrétaire Général, mes salutations distinguées.

Au nom du Groupe UDC

Philippe Jobin

RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL

AU GRAND CONSEIL

CONCERNANT LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

Relatif à la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire

(...)

V. Conclusions

Vu ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décision ci-après :

Article 1

Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la Loi sur le Grand Conseil », déposée le 26 septembre 2017, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire et de faire toute la lumière sur ce dossier.

Article 2

Le mandat de la commission d'enquête parlementaire se compose des missions suivantes :

1. vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le courrier co-signé par 62 détenus des Etablissements de la Plaine de l'Orbe et par le courrier co-signé par 8 anciens collaborateurs des Etablissements de la Plaine de l'Orbe, ainsi que les courriers subséquents ; vérifier plus généralement le bon fonctionnement des services étatiques concernés par les courriers précités et en charge de la gestion des lieux de détention du canton ;
2. analyser et évaluer la pertinence des réactions des services étatiques et du Conseil d'Etat suite à la réception des courriers précités ;
3. identifier les éventuels manquements de collaborateurs de l'administration ou de membres du Gouvernement ;

4. émettre des propositions favorisant une gestion efficiente des situations décrites dans les courriers mentionnés au point 1 ;
5. analyser et évaluer les décisions et mesures prises par le Conseil d'Etat, dans le cadre de ses compétences ; déterminer si elles sont suffisantes et aptes à permettre au Service pénitentiaire de mener ses missions et, éventuellement, élaborer des propositions pour améliorer la gestion du Service ;
6. analyser et évaluer les mesures prises par le Service pénitentiaire, et plus généralement sa gestion, afin de déterminer si la situation actuelle présente des risques tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire.
7. **Vérifier et évaluer le Calendrier pour la construction de nouvelles places de détention de courte durée.**

Article 3

Un délai au 31 décembre 2018 est imparti à la CEP pour rendre son rapport.

Article 4

Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 29 novembre 2017 concernant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion du Service pénitentiaire.

Lausanne, le 11 janvier 2018.

(signé) *Bureau du Grand Conseil*

Annexe : les propositions des sept groupes politiques du Grand Conseil.



Lausanne, le 9 janvier 2018

Monsieur le secrétaire général,

Nous avons pris connaissance du projet de mandat qui incomberait à la commission d'enquête parlementaire « SPEN » en cas de vote positif du Grand Conseil.

Les Verts réitèrent, en premier lieu, leur opposition à toute CEP qui représente, à leurs yeux, une démarche disproportionnée dans le cas présent.

Ce texte rédigé par le Bureau appelle les remarques suivantes.

Tout d'abord, les Verts s'étonnent que le Bureau laisse à penser qu'il recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décision (chapitre V Conclusions). Il serait nécessaire de clarifier la recommandation du Bureau sur l'opportunité de créer une CEP.

A l'article 1, le mandat devrait être clairement délimité et restreint au courrier envoyé par des détenus le 21 août dernier qui a provoqué la demande de l'UDC car la simple dénomination actuelle de « dossier » est trop floue et ne décrit pas précisément ce dont il s'agit ici.

Les missions décrites à l'article 2 nous semblent beaucoup trop précises par rapport au texte déposé par le groupe UDC. Pour rappel, le groupe UDC a justifié sa démarche de la façon suivante :

« Les récentes informations sur la gestion du service pénitentiaire laissent présager une situation préoccupante tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire. Cet état de fait devient problématique tant à l'intérieur de nos prisons que pour la sécurité des Vaudoises et des Vaudois. Il apparaît que la situation se dégrade depuis plusieurs années sans que la commission des visiteurs de prison, ni la commission de gestion n'aient fait de rapport spécifique sur cette question, du fait que leurs mandats ne leur permettent pas d'investiguer au-delà de leurs prérogatives. Au vu de la gravité de la situation et des risques qu'elle représente, il nous apparaît nécessaire que le Grand Conseil du canton de Vaud fasse toute la lumière sur ce dossier ».

Or, le projet de texte qui nous est soumis propose des missions (article 2), à notre sens, trop détaillées qui dépassent largement la requête déposée.

Les missions 1, 2, 3 et 4 font référence à un courrier envoyé le 21 août 2017 par un certain nombre de détenus ainsi que la lettre de 8 anciens collaborateurs des EPO. Bien que le rapport publié par le Conseil d'Etat en novembre rappelle déjà les différentes mesures qui ont été prises pour répondre aux griefs contenus dans ce courrier, c'est sur ces 4 points uniquement que la commission d'enquête parlementaire devrait se pencher.

Les points 5 et 6 du mandat élargissent exagérément le champ de l'enquête. Les missions décrites sont clairement de la compétence des commissions de surveillance du Grand Conseil. Sans requête et mandat clair des commissions concernées (commission des visiteurs de prison et commission de gestion), ces compétences ne doivent pas être déléguées à la CEP.

Pour rappel, l'article 67 et ss de la LGC précise que l'institution d'une CEP se justifie si des « événements d'une grande portée l'exigent », à entendre qu'il y aurait de véritables atteintes au patrimoine de l'Etat ou une atteinte qualifiée et répétée des droits fondamentaux.



L'institution d'une CEP est donc bien prévue pour éclaircir les manquements graves, étant entendu que d'éventuelles poursuites pénales sont réservées en sus, et non pas pour s'interroger sur la conduite générale d'un service. Ainsi, si les missions 1, 2, 3 et 4 semblent répondre aux demandes dépositaires de la requête, les points 5 et 6 semblent, eux, disproportionnés.

Cela étant, il faut reconnaître que la requête elle-même est particulièrement floue et n'a, en réalité, qu'une visée politique douteuse.

Par ailleurs, les délais prévus à l'article 3, semblent bien trop courts. Pour rappel, pour la CEP sur la BCV, il aura fallu pas moins de 47 séances et plus de 15 mois de travaux pour aboutir au rapport final. Nous recommandons donc de porter au moins ce délai à mars 2019.

Nous ne pouvons donc ni accepter la formulation des missions présentées dans ce projet, ni le délai imparti et rappelons notre rejet, du principe même de création d'une CEP que nous estimons inadéquat et disproportionné pour répondre aux griefs soulevés par le groupe UDC.

Pour le groupe des Verts :
Vassilis Venizelos

Claire **Richard**
Présidente du groupe vert/libéral
Rue des Vignerons 20
1134 **Chigny**

Madame **Sylvie Podio**
Présidente du Grand Conseil

Monsieur **Igor Santucci**
Secrétaire général

Chigny, le 9 janvier 2018

Projet de mandat éventuel de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire

Madame la Présidente du Grand Conseil,
Monsieur le Secrétaire général,

Suite à votre courriel du 13 décembre 2017, le groupe vert/libéral a constaté, en séance de ce jour, qu'il n'a pas de remarque à formuler concernant le mandat de la CEP tel que proposé par le Bureau.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Madame la Présidente du Grand Conseil, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pour le groupe vert/libéral,
Claire Richard





GROUPE PDC – VAUD LIBRE

Par courrier électronique

Bureau du Grand Conseil
A l'att. de Madame la Présidente
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Montreux, le 8 janvier 2018.

Objet : Réponse à la consultation relative à la demande de l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Madame la Présidente,
Monsieur le Secrétaire général,
Mesdames et Messieurs les membres du bureau,

Le groupe PDC – Vaud libre remercie le bureau pour son projet de rapport au Grand Conseil Vaudois en ce qui concerne le dossier cité en titre.

En aucun cas, la réponse du groupe PDC – Vaud libre, n'engage ce dernier lors du vote qui sera prochainement proposé au plénum dans le cadre d'une éventuelle institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Article 1.

Ce dernier ne suscite aucun commentaire de notre part.

Article 2, al.1 à 6.

L'ensemble des alinéas définissent parfaitement le cadre et les limites d'investigation de cette éventuelle commission d'enquête sur les services pénitenciers.

Articles 3 & 4.

En dehors d'une éventuelle suggestion de limiter les travaux de la commission à un délai de 9 mois dès sa mise en place, le groupe PDC – Vaud libre, n'a pas d'autre suggestion ou commentaire à apporter.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à notre réponse et vous prions de recevoir, Madame la Présidente, Monsieur le Secrétaire général, Mesdames et Messieurs les membres du bureau, nos respectueuses salutations.

Pour le groupe PDC – Vaud libre

Jérôme Christen
Président de groupe


Christophe Privet
Secrétaire parlementaire


Prise de position et propositions du groupe Ensemble à Gauche (EàG) sur la demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'investir et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion du Service pénitentiaire.

Le groupe Ensemble à Gauche (EàG) considère que le mandat, tel que proposé par le Bureau du Grand Conseil, répond effectivement, dans sa formulation, à la requête de mise sur pied d'une CEP déposée le 26 septembre 2017 par les groupes parlementaires UDC et PLR. Cette requête, si elle soulève des questions pertinentes sur certains dysfonctionnements constatés dans la gestion du Service pénitentiaire (SPEN), passe toutefois à côté des difficultés et des défis principaux auxquels est confrontée la politique carcérale du canton, dont l'expression la plus criante est la surpopulation carcérale.

Le groupe EàG va soumettre dans la discussion parlementaire relative à la requête de mise sur pied d'une CEP une proposition alternative, à savoir une résolution demandant au Conseil d'Etat la convocation en 2018/début 2019 de nouvelle Assise de la chaîne pénale, dont le thème devrait être la problématique de la surpopulation carcérale et les possibilités de différents maillons de la dite chaîne d'y répondre. L'objectif de ces Assises est double : formuler des propositions visant, d'une part, à la réduction des différentes formes de détention, provisoire ou en exécution de peines dans le canton et, d'autre part, au développement des moyens nécessaires pour garantir un régime progressif dans l'exécution de la sanction afin de favoriser la resocialisation de la personne détenue.

Comme le relève à juste titre le gouvernement dans son Rapport du 29 novembre 2017 sur l'institution d'une CEP sur la gestion du SPEN (page 9), le canton de Vaud est plus strict en termes de prononcé de peines privatives de liberté que tous les autres cantons. Ainsi 20% des peines privatives de liberté prononcées dans le canton sont sans sursis, alors que la moyenne nationale est inférieure à 10%

À la préparation de ces Assises devraient être associé en particulier la police cantonale, le SPEN, l'Ordre judiciaire vaudois (notamment le Tribunal des mesures de contrainte), le Ministère public, l'Ordre des avocats, les Juristes progressistes vaudois et InFoprisons.

En 2010, la députée Anne Papilloud, membre du groupe qui a précédé EàG lors de la dernière législature, avait demandé par voie de postulat un Rapport au gouvernement sur la politique carcérale du canton, postulat renvoyé au gouvernement en mars 2011. La députée demandait notamment que soient abordés dans ce rapport les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour garantir les objectifs d'individualisation de l'exécution de la sanction pénale et de prévention de la récidive, pour développer l'offre de formation durant la période de détention afin de favoriser la réinsertion, pour favoriser le développement de peines alternatives aux peines privatives de libertés. Il y a lieu de rappeler que l'article 75.2 du Code pénal suisse (CPS) dispose que l'exécution des peines privatives de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions, Cette disposition du CPS précise qu'un plan d'exécution de la peine doit être établi avec le détenu, ce plan portant notamment sur l'assistance offerte, sur la possibilité de travailler et d'acquérir une formation ou un perfectionnement, sur la réparation du dommage, sur les relations avec le monde extérieur et sur la préparation de la libération.

En décembre 2015 le Conseil d'Etat a déposé un Rapport de 200 pages sur la politique pénitentiaire, rapport dont les conclusions peuvent être résumées en une phrase : tout va très bien, Madame la marquise ! Ces conclusions se félicitent « du chemin parcouru »... « au cours des dernières années tout en affrontant des crises importantes et successives » (cf. p.197 du Rapport). En décembre 2016, le Grand Conseil a pris acte de ce Rapport, le groupe EàG s'abstenant après avoir émis des critiques de fond, tous les autres groupes politiques (UDC et PLR compris !) l'approuvant en saluant la perspicacité des dites conclusions... Deux ans après, nous sommes amenés à discuter d'une CEP sur la gestion du SPEN !

Une remarque sur la problématique de la resocialisation, comment mesurer l'échec ou la réussite de cet aspect de la politique pénitentiaire ? Le Rapport de 2015 du gouvernement indique (p.11) que 43% des adultes suisses libérés en 2009 ont subi une nouvelle condamnation au cours des trois années suivantes et 15,5% des adultes suisses libérés en 2009 ont à nouveau subi une incarcération. La situation est encore plus problématique pour ceux qui avaient déjà eu deux condamnations ou plus auparavant, avec un taux de récurrence d'environ 65%.

Pour le groupe Ensemble à Gauche (EàG)

Jean-Michel Dolivo

Projet de résolution dans le cadre du débat CEP SPEN

Le Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat convoque en 2018/début 2019 des Assises de la chaîne pénale, dont le thème serait la problématique de la surpopulation carcérale et les possibilités des différents maillons de la dite chaîne d'y répondre. L'objectif de ces Assises est double : formuler des propositions visant, d'une part, à la réduction des différentes formes de détention, provisoire ou en exécution de peines dans le canton et, d'autre part, au développement des moyens nécessaires pour garantir un régime progressif dans l'exécution de la sanction afin de favoriser la resocialisation de la personne détenue.