



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant  
l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire sur  
la gestion du Service pénitentiaire**

Lausanne, le 29 novembre 2017

- I. Préambule
- II. Introduction
  1. Contexte historique
  2. Situation actuelle
- III. La conduite du Service pénitentiaire
  1. Missions du SPEN
  2. Organisation et conduite du service et des établissements
  3. Coordination avec les partenaires
    - a) Partenaires de la chaîne pénale
    - b) Partenaires de la chaîne socio-sanitaire
  4. Le rapport de politique pénitentiaire comme outil de conduite
- IV. Etat des lieux
  1. Les infrastructures
    - 1.1 Projets réalisés
      - a) Etablissement de semi-détention et de travail externe du Simplon
      - b) Agrandissement de la prison de La Croisée
      - c) Etablissement de détention pour mineurs EDM
      - d) Agrandissement des Etablissements de la plaine de l'Orbe
      - e) Autres réalisations en matière d'infrastructures
    - 1.2 Planification adoptée par le Conseil d'Etat en 2014
  2. La sécurité
    - a) Les évolutions en matière de sécurité passive
    - b) Les évolutions en matière de sécurité active
    - c) Les évolutions en matière de sécurité dynamique
  3. Les ressources humaines
  4. La prise en charge des détenus
    - a) Evaluation de la dangerosité
    - b) La réinsertion socio-professionnelle
    - c) L'échange d'informations
    - d) Le cadre légal
  5. La position intercantonale du canton de Vaud
- V. Conclusion

## Acronymes

CCDJP	Conférence cantonale des Directeurs de justice et police de Suisse
CLDJP	Conférence latine des Directeurs de justice et police
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
COGES	Commission de gestion
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPPL	Courte peine privative de liberté
CPVGC	Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil
CPPO	Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe
CSFPP	Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire
DARD	Détachement d'action, de réaction et de dissuasion de la police cantonale
DFIRE	Département des finances et des relations extérieures
DIS	Département des institutions et de la sécurité
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
EDM	Etablissement de détention pour mineurs « Aux Léchaies »
EPO	Etablissements de la plaine de l'Orbe
LGC	Loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (RSV 170.01)
LEP	Loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01)
OEP	Office d'exécution des peines
OFJ	Office fédéral de la justice
PAC	Plan d'affectation cantonal
PES	Plan d'exécution de la sanction
PCA	Poste de contrôle avancé
SIPaL	Service immeubles, patrimoine et logistique
SMPP	Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires
SPEN	Service pénitentiaire
SPJ	Service de protection de la jeunesse
SPOP	Service de la population

## I. Préambule

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). Ce courrier faisait état de griefs suite à l'interruption d'un match de foot du fait de la perte des deux ballons réglementaires. Les détenus mettaient en question le nombre de ballons mis à disposition et contestaient le déroulement de la procédure disciplinaire ayant fait suite au refus d'obtempérer de certains d'entre eux alors qu'ils étaient priés de retourner en cellule. Les détenus se sont également plaints de l'installation d'une caméra dans un parloir utilisé entre autres par les avocats.

Ce courrier a été transmis à la direction du Service pénitentiaire (SPEN), qui l'a reçu le 24 août 2017. Le SPEN a alors entamé les démarches et analyses nécessaires afin de se déterminer quant aux griefs invoqués et de permettre à la cheffe du DIS de répondre aux personnes détenues. La cheffe du DIS a adressé sa réponse aux 62 détenus le 19 septembre 2017.

Toutefois, dans cet intervalle, une première mesure a été prise, soit le retrait de la caméra incriminée dans le parloir le 11 septembre 2017.

Le 3 septembre 2017, le *Matin Dimanche* a publié un premier article « détenus et avocats refusent la présence de la vidéosurveillance dans un parloir » basé notamment sur le courrier des 62 détenus. Un nouvel article intitulé « les prisonniers de Bochuz réclament la tête du directeur » a été publié le 9 septembre 2017 par le quotidien *24 heures* suivi quelques jours plus tard par un autre article, toujours du même quotidien, relatant un courrier de huit anciens collaborateurs des EPO reçu par la Présidente du Grand Conseil le 19 septembre 2017.

Dans une note à la presse publiée le 20 septembre 2017, le DIS a annoncé que des investigations internes étaient menées en lien avec les doléances des détenus.

De plus, tant la cheffe du DIS que la cheffe du SPEN se sont mises à disposition des deux commissions de surveillance que sont la Commission des visiteurs de prisons (CPVGC) et la Commission de gestion (COGES) pour leur fournir toutes les informations utiles à la conduite des investigations découlant de leur mission. Ainsi,

- Le 12 septembre 2017, la cheffe du SPEN a été reçue et entendue par la CPVGC ;
- Le 13 septembre et le 4 octobre 2017, la cheffe du SPEN a été entendue par la COGES ;
- Une visite de la CPVGC s'est déroulée au Pénitencier de Bochuz les 21 et 27 septembre 2017.

Par ailleurs, la cheffe du DIS et la cheffe du SPEN ont rencontré les directeurs d'établissements pénitentiaires (à l'exception du Directeur des EPO) pour faire un point de situation. Elles ont également invité les comités de la Commission du personnel et de l'Association vaudoise des agents pénitentiaires (AVAP). Elles ont ensuite tenu une séance avec les membres du comité de direction des EPO.

En parallèle à toutes ces démarches, la cheffe du SPEN a conduit des entretiens à différents échelons des EPO pour évaluer la situation et récolter les informations pertinentes relatives à la conduite de l'établissement, notamment avec les représentants des syndicats. Actuellement, une réflexion est en cours sur les mesures à prendre pour une organisation efficace de l'établissement.

Malgré toutes les démarches entreprises par le DIS et le SPEN pour répondre au courrier des détenus et faire la lumière sur les événements cités, le 26 septembre 2017, une requête a été déposée par le Groupe UDC pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) au sens des articles 67 et suivants de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC ; RSV 170.01). Aux termes de la loi, dite requête peut être déposée lorsque « *des événements d'une grande portée l'exigent* ». « *Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions.* »

Le Groupe UDC a justifié sa requête ainsi : « *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.* »

En date du 29 septembre 2017, le Bureau du Grand Conseil a accusé réception de la requête et a précisé la démarche à suivre. Il a ainsi intimé un délai au 30 novembre 2017 au Conseil d'Etat pour se déterminer formellement quant à cette requête et ainsi faire valoir son droit d'être entendu.

Le Bureau du Grand Conseil élaborera quant à lui son propre rapport d'ici à fin décembre 2017, et un débat en plénum, suivi d'un vote, interviendra en janvier 2018.

Le présent rapport constitue la détermination du Conseil d'Etat sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion du SPEN. Dans la mesure où la requête déposée par le Groupe UDC a une portée générale et ne concerne pas un élément précis, la réponse du Conseil d'Etat consiste en un état des lieux des travaux réalisés ces dernières années par le DIS et le SPEN.

## II. Introduction

### 1. Contexte historique

Depuis le début de l'année 2009, le problème de la surpopulation carcérale a pris une ampleur telle que la COGES, dans son rapport annuel pour l'année en question, constate que *«2009 a été l'année des records absolus en matière de surpopulation carcérale. On a comptabilisé 259'241 journées de détention pour un maximum officiel de 232'140. Après l'année 2006, qui détenait le « record » précédent, il y avait eu un tassement suite à l'application du nouveau Code pénal. Mais la croissance a repris, pour de nombreuses raisons : accroissement du nombre de journées avant jugement, mais aussi accroissement du nombre de journées après jugement à La Croisée, au Bois-Mermet ou à La Tuilière, par manque de places dans les établissements prévus pour l'incarcération après jugement. En attendant la réalisation de projets d'envergure (...), de petites mesures ont pu être prises comme la suspension des conversions d'amende ou la suspension du secteur psychiatrique à la Tuilière, mais la situation est très tendue».*

En parallèle, l'augmentation de la criminalité a atteint cette même année un pic, au point où il est aujourd'hui communément admis de parler de chiffres de la criminalité « pré-2009 » et « post-2009 ». Cet état de fait conduira même à décerner à la Ville de Lausanne le titre peu envié de « ville la plus criminogène de Suisse » jusqu'en 2014, avec un taux de criminalité de 217,7 infractions par 1'000 habitants entre 2011 et 2012. La réforme judiciaire CODEX de 2011 va également avoir un impact sur l'ensemble de la chaîne pénale, y compris le SPEN, notamment en raison de la prolongation des procédures pénales (avocat de la première heure, demande de prolongation de la détention devant être validée par les tribunaux, etc.).

En mars 2010, le décès du détenu Skander Vogt dans sa cellule des EPO a braqué le projecteur sur le monde carcéral dans le canton de Vaud pour la première fois depuis des années. Le rapport rendu par l'ancien juge fédéral, Claude Rouiller, dans le cadre de son enquête administrative, porte de sévères critiques sur le pénitencier de Bochuz mais incite également à réfléchir plus globalement sur le système pénitentiaire vaudois.

Par ailleurs, le milieu carcéral a continué à être marqué par des événements majeurs entre 2012 et 2013, miné notamment par la surpopulation carcérale devenue permanente, l'affaire Claude D. et les évasions successives à la prison de La Croisée et à celle du Bois-Mermet. Ces dernières ont déclenché une série d'audits visant à déterminer les failles sécuritaires dans tous les établissements pénitentiaires et à prendre des mesures à court, moyen et long termes pour y remédier.

Dans ce contexte complexe, de nouvelles constructions et des aménagements ont permis de créer ou transformer 250 places de détention dans le canton de Vaud entre 2012 et 2015.

Le Département en charge du SPEN ne s'est cependant pas limité à construire des places revendiquées depuis des années par toute la chaîne pénale. Rapidement, il est apparu qu'il n'était pas possible de bâtir à l'infini, chaque nouvelle place de détention étant très rapidement occupée au vu du taux de criminalité auquel le canton était confronté. D'autres solutions devaient être trouvées avec l'ensemble des partenaires pénaux et judiciaires. Les Assises de la chaîne pénale, organisées par le Département de l'intérieur (DINT) en juin 2013 à la demande du Grand Conseil, ont eu pour effet principal la création du nouveau Département des institutions et de la sécurité en janvier 2014, regroupant notamment le Service pénitentiaire et la Police cantonale vaudoise au sein du même Département, auquel sont également rattachés administrativement le Ministère public et l'Ordre judiciaire vaudois.

Ce regroupement va s'avérer indispensable à une politique coordonnée en matière de sécurité dans le canton de Vaud. Se fondant sur le constat que le SPEN est le dernier maillon de la chaîne pénale et ne dispose que d'une marge de manœuvre très réduite, tous les partenaires, y compris le Service de la population (SPOP), œuvrent ensemble afin de lutter efficacement contre la criminalité. Sous l'égide de la cheffe du DIS, des séances trimestrielles de coordination de la chaîne pénale ont permis de rapprocher les partenaires autour d'un but commun. De nombreuses mesures, telle que la facilitation des renvois des étrangers condamnés ou encore la priorisation des détentions, ont permis de réguler la surpopulation carcérale dans les prisons mais également dans les zones carcérales de police.

Avec pour objectif d'éradiquer cette surpopulation carcérale, une stratégie d'infrastructures pénitentiaires globale a été soumise au Conseil d'Etat par la cheffe du SPEN d'abord dès mars 2012, puis mise à jour en juin 2014. La cheffe du DIS et le chef du Département des finances et relations extérieures (DFIRE) ont tous deux présenté la nouvelle stratégie du développement des infrastructures pénitentiaires lors d'une conférence de presse tenue le 19 juin 2014, au cours de laquelle il a été annoncé que le Conseil d'Etat avait alloué au SPEN 100 millions de francs à l'horizon 2025 pour les premières étapes de sa mise en œuvre. Il s'agit non seulement de constructions de places de détention mais également de sécurisation des sites existants ainsi que de l'assainissement de certaines prisons.

Parallèlement, en décembre 2015, le DIS a présenté son rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat, dans lequel sont notamment intégrés les derniers développements des projets d'infrastructures. Ce rapport de près de 200 pages étayant les objectifs de la politique pénitentiaire pour les dix prochaines années, est un exercice inédit dans le paysage pénitentiaire suisse. Elaboré pendant trois ans, soumis au jugement de cinq experts externes au canton de Vaud, il a été débattu au plénum du Grand Conseil au début de l'année 2016.



## 2. Situation actuelle

La mise en œuvre des axes stratégiques énoncés dans le rapport sur la politique pénitentiaire doit se réaliser progressivement. Depuis 2016, le SPEN et le Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL) travaillent ensemble au déploiement des projets de constructions et de sécurisation d'infrastructures pénitentiaires. Le défi reste de taille en matière d'investissement dans les prisons. Néanmoins, de très nombreux projets, petits et grands, ont été, et continuent, à être réalisés au quotidien. Ceux-ci feront l'objet de descriptions détaillées au fil des prochains chapitres.

Il convient pourtant de relever que, pendant que le SPEN continue sa mutation, de nouveaux défis viennent s'ajouter, notamment le nouveau droit des sanctions qui verra, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les courtes peines privatives de liberté (CPPL) réintroduites au détriment d'une partie des jours-amendes. Le nombre de jours de détention va donc encore augmenter, ceci dans un contexte de lutte contre la surpopulation carcérale, alors que le canton de Vaud est déjà plus strict en termes de prononcé de peine privative de liberté que tous les autres cantons suisses. En effet, 20% des peines privatives de liberté prononcées dans le canton sont sans sursis, alors que la moyenne nationale est inférieure à 10%. Comme le relève Daniel Fink<sup>1</sup>, « *la population totale des prisons [suisses - NDR] est restée stable entre 1995 et 2011, pour ensuite augmenter de manière importante en deux ans, dépassant en 2012, pour la première fois depuis l'année 1933, les 7'000 personnes. Le trait marquant de cette augmentation est qu'elle est due surtout à la Suisse romande, plus précisément aux cantons de Genève et Vaud. L'un a la particularité de faire un usage abondant de la détention avant jugement et l'autre d'imposer un nombre très important de peines privatives de liberté sans sursis de courte durée* ». Par conséquent, en sa qualité de dernier maillon de la chaîne pénale, le SPEN est tributaire des décisions de la justice, des modifications législatives et des évolutions sociétales dont la croissance démographique, laquelle a connu une progression de 9% dans le canton de Vaud entre 2010 et 2016, comme le démontre le tableau ci-dessous.

2010	708'177
2011	721'561
2012	729'971
2013	743'317
2014	755'369
2015	767'497
2016	778'251

---

<sup>1</sup> Daniel Fink, *La prison en Suisse, un état des lieux*, Collection Le Savoir suisse, p. 31.

Reste que depuis 2014, la criminalité dans le canton de Vaud a baissé de plus d'un tiers, soit d'environ 30%, toutes infractions confondues. Les chiffres de la criminalité actuels sont revenus à ceux d'avant 2009, et sont même inférieurs pour certaines infractions. Ce résultat a été rendu possible grâce aux efforts fournis par toute la chaîne pénale, à laquelle participe le SPEN en sa qualité de maillon indispensable. En effet, la création de places de détention a permis d'incarcérer plus de personnes et d'exercer ainsi une pression plus forte sur la délinquance. Le Procureur général du canton de Vaud l'a exprimé en ces termes : « *La pression mise sur la délinquance, de manière coordonnée, par la création de places de détention, par l'action accrue visible de la police dans le terrain, par des décisions condamnatoires rapides dans toute la mesure où le cadre légal le permet, par des peines dont le quantum est ressenti comme dissuasif, sont les éléments d'un dispositif qui joue un rôle, non quantifiable, dans le recul de la criminalité* »<sup>2</sup>.

- *Sous-investissement à rattraper dans le domaine pénitentiaire dans un contexte de surpopulation aiguë depuis 2009*
- *Multiplés facteurs aggravant la surpopulation carcérale, notamment la croissance démographique et les diverses modifications législatives*
- *Réponse urgente amenée par la création ou la transformation de près de 250 places de détention en 4 ans*
- *Vision à long terme par la définition d'une politique pénitentiaire à l'horizon 2025 incluant une stratégie globale en matière d'infrastructures*
- *Recherches de solutions au-delà des infrastructures : Assises de la chaîne pénale, création du DIS et coordination entre les acteurs*
- *Baisse de 1/3 de la criminalité en 3 ans dans le canton de Vaud*

---

<sup>2</sup> Rapport annuel 2015 du Ministère public, p. 37

### III. La conduite du Service pénitentiaire

#### 1. Missions du SPEN

La mission du SPEN consiste essentiellement à mettre en œuvre les décisions des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires. A ce titre, le SPEN :

- exécute les détentions provisoires dans ses établissements, mais se charge également de la mise en œuvre des mesures de substitution à la détention provisoire, lorsqu'elles impliquent l'utilisation du bracelet électronique (mission déléguée à la Fondation vaudoise de probation) ;
- met en œuvre les sanctions pénales prononcées par les autorités judiciaires par l'intermédiaire de son Office d'exécution des peines (OEP) qui assume le rôle d'autorité de placement au sens de la loi ;
- exécute les peines et les mesures sur décisions des autorités de placement dans ses établissements ;
- inscrit les sanctions pénales dans le casier judiciaire (VOSTRA) ;
- exécute les décisions en matière de séquestres.

Pour ce faire, le SPEN dispose d'une organisation décentralisée sur 7 sites, soit 6 établissements pénitentiaires et un site administratif à Penthelaz regroupant la direction du Service et les entités transversales, ainsi que l'OEP.

Sites	Lieu	Places officielles			Affectation	Mise en service
		F	H	Min (F +H)		
Bois-Mermet	Lausanne		100		Détention avant jugement	1905
Le Simplon	Lausanne		34		Semi-détention, travail externe, CPPL	2012
EDM aux Léchaires	Palézieux Gare			36	Détention avant jugement, exécution de peines et mesures disciplinaires (les 3 régimes étant réservés aux mineurs)	2014
EPO - Bochuz	Orbe		145		Exécution de peines, haute sécurité et fermé, unité psychiatrique	1930
EPO - Colonie	Orbe		192		Exécution de peines, fermé (dès 09.2014) et ouvert	1899
La Croisée	Orbe		211		Détention avant jugement et CPPL	1932
La Tuilière	Lonay	54	27		Détention avant jugement, exécution de peines, CPPL, unité psychiatrique	1992
<b>Total nombre de places</b>		<b>54</b>	<b>709</b>	<b>36</b>	<b>Soit 799 places de détention</b>	
Administration	Penthelaz				Direction, RH, Office d'exécution des peines	Location depuis 2008

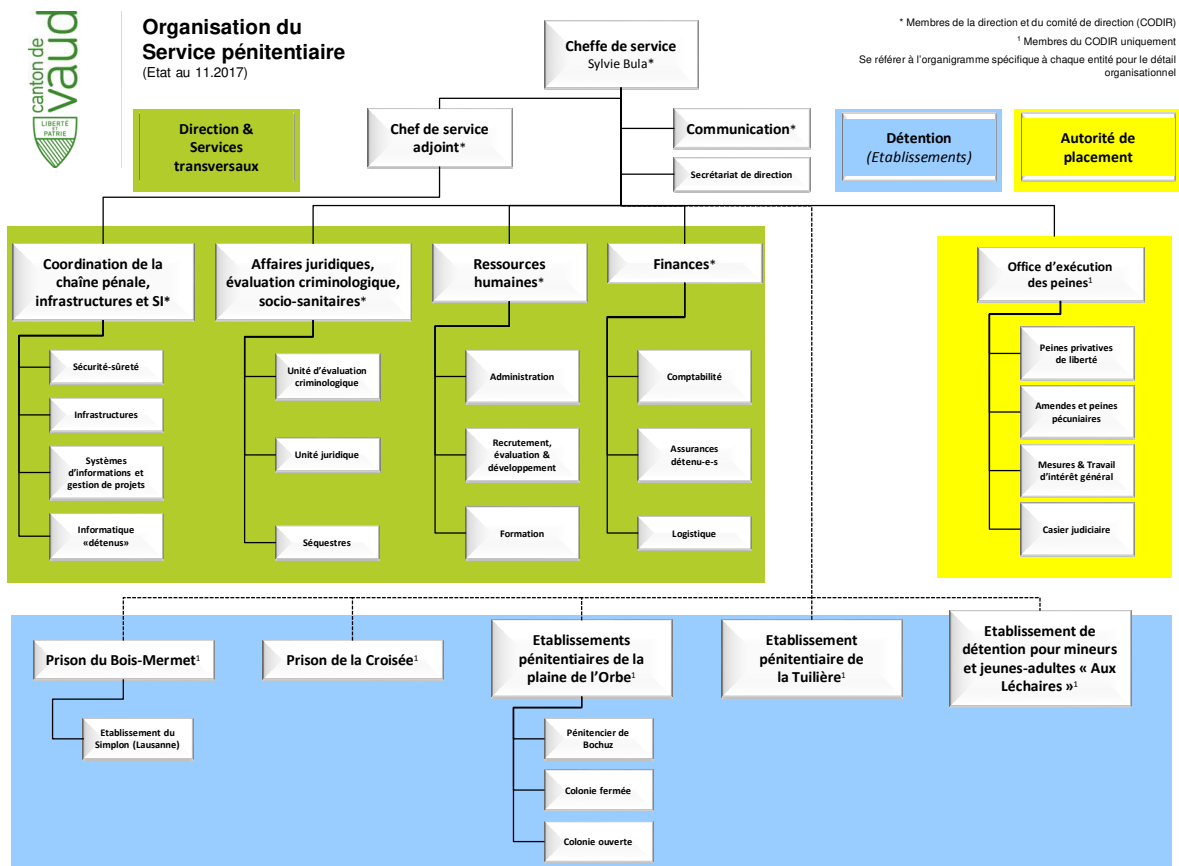
Au total, le SPEN exploite ainsi 799 places de détention officielles pour la prise en charge, dans les faits, d'environ 980 personnes détenues. Pour ce faire, il dispose d'un effectif de 574,89 ETP pour environ 600 personnes (hors contrats à durée déterminée, stagiaires et apprentis). Il convient de préciser que le développement important des infrastructures pénitentiaires depuis 2012 s'est accompagné d'une augmentation des effectifs pour permettre l'exploitation des nouvelles places de détention. Ainsi, avec un service qui comptait 396,44 ETP au 30 novembre 2011, c'est une croissance de 45 % des effectifs qui a été enregistrée en 6 ans.

## 2. Organisation et conduite du service et des établissements

Par définition, la conduite d'un service décentralisé présente des enjeux plus marqués en termes de gestion et de circulation de l'information que si tous les collaborateurs étaient présents sur un même site. Les rôles différents – et parfois antagonistes – imposés aux différents acteurs par le cadre légal, notamment entre l'autorité de placement et les directions d'établissements, ajoute une complexité. Enfin, l'autonomie historique des grands pénitenciers en Suisse, à laquelle n'échappe pas le canton de Vaud, et la particularité du rattachement des directeurs d'établissements pénitentiaires au Conseil d'Etat pour ce qui est de leur autorité d'engagement, sont autant de facteurs complexifiant la conduite de ce Service. A cela s'ajoutent la croissance très importante des effectifs entre les années 2012 et 2015 et les défis majeurs en termes de recrutement et de formation, tout cela dans un contexte de surpopulation carcérale chronique, soit d'un système en tension permanente.

En 2012, alors que le SPEN commençait à se remettre des suites de l'affaire Vogt, la structure de conduite du Service restait embryonnaire. Il s'est alors agi de mettre en place progressivement une organisation cohérente intégrant à la fois une direction, des entités transversales chargées de produire des prestations pour la totalité du service et des entités opérationnelles pour la prise en charge des personnes placées sous la responsabilité du SPEN.

## L'organigramme du service est le suivant



Au-delà de la définition de l'organisation, ainsi que des rôles et responsabilités alloués à chaque fonction, le recrutement des cadres supérieurs en charge des différentes entités du SPEN a constitué un enjeu majeur. En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les postes de Chef de service adjoint et de directeur financier étaient vacants, les postes de directeurs des EPO et de la Prison du Bois-Mermet étaient occupés en remplacement, le poste de responsable des ressources humaines était rattaché au Secrétariat général du Département en charge du SPEN. Le recrutement et l'intégration progressive des différents responsables d'entité ont permis de stabiliser peu à peu la conduite du service qui est organisée autour des axes suivants :

- Une direction de Service : composée, outre la cheffe de service, du chef de service adjoint, de la directrice juridique, évaluation criminologique et affaires socio-sanitaires, de la directrice financière, du directeur des ressources humaines et du responsable de la communication. La direction de SPEN assure le pilotage du Service, la coordination inter-entités, le traitement des dossiers à portée politique, la coordination avec les partenaires externes et la conduite des entités transversales ;

- Un Comité de direction (CODIR) : présidé par la cheffe du SPEN, composé des membres de la direction de Service, du chef de l'OEP et des directeurs d'établissement, il se réunit mensuellement et traite des sujets transversaux dont la compétence décisionnelle a été placée à son niveau (ex. directives SPEN, orientation en matière de ressources humaines, harmonisation des pratiques, risques détenus, etc.).

Un suivi des activités est assuré par des réunions mensuelles entre la cheffe de service et les responsables de chaque entité. Elles permettent aussi de donner les orientations requises et de traiter les problématiques spécifiques à chaque entité.

Au sein de chaque entité opérationnelle (établissements et OEP), la conduite est assurée par un comité de direction entourant le directeur, respectivement le chef d'Office. Il appartient à chacun d'entre eux d'organiser leur pilotage, dans le respect du cadre légal et des ressources qui leur sont allouées. Indépendamment de l'organisation par entité, tous les collaborateurs (à l'exception des directeurs d'établissement) sont placés sous l'autorité d'engagement de la cheffe de service.

Le lien avec le DIS et la surveillance exercée par la cheffe de Département sont, eux, articulés principalement autour de bilatérales avec la cheffe de Service qui se déroulent toutes les deux semaines en moyenne. En outre, deux à trois demi-journées de réflexion stratégiques ont lieu chaque année. Enfin, la cheffe du DIS rencontre au minimum une fois par année l'ensemble des membres du Comité de direction.

### 3. Coordination avec les partenaires

#### a) Partenaires de la chaîne pénale

Depuis la création du DIS au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le regroupement des services de la sécurité au sein d'un seul Département, des séances de coordination « quadrilatérale » sont organisées à un rythme trimestriel entre le SPEN, la Police cantonale et le Ministère public, sous l'égide de la cheffe de Département. Ces séances ont permis, au fil des années, de fluidifier les liens, d'améliorer la circulation d'informations, de répondre aux difficultés administratives et logistiques et, de manière générale, de réunir les partenaires autour d'un objectif commun de sécurité publique. D'autres séances se déroulent à la même fréquence avec les mêmes acteurs susmentionnés, auxquels s'ajoutent également la Police municipale de Lausanne, le SPOP et le Tribu-

nal cantonal, dans le respect de la séparation des pouvoirs et des compétences de chacun.

Ces réunions de coordination de la chaîne pénale sont l'occasion pour les uns et les autres d'aborder les problématiques qui se posent à tous les échelons, avec parfois des solutions plus ou moins simples à appliquer, mais aussi le constat que le droit fédéral pose des limites auxquelles l'on ne saurait déroger. Ce faisant, chaque partenaire apprécie la solidarité démontrée par les autres, tout en prenant conscience des efforts fournis par chacun. A titre d'exemple, le traitement de la question des étrangers délinquants, devant être expulsés au terme de leur peine, a permis au SPEN, au SPOP et au Tribunal cantonal de coordonner leurs procédures afin de s'assurer que les places de détention soient utilisées de manière optimale. C'est à travers l'esprit de partenariat que l'on peut construire une politique coordonnée en matière de sécurité. Là où chaque service ou institution était cloisonnés auparavant, un dialogue a pu s'ouvrir dorénavant, favorisant une vision plus large de la sécurité.

*« Grâce à la coordination de la chaîne pénale et à l'ouverture d'un nombre important de places de détention dans le canton durant ces deux dernières années, on peut affirmer que les délinquants ont "la vie plus dure" dans le canton de Vaud aujourd'hui qu'hier. »<sup>3</sup>*

#### b) Partenaires de la chaîne socio-sanitaire

A l'instar de la situation dans le domaine de la chaîne pénale, un besoin de coordination accrue était nécessaire avec les partenaires de la chaîne socio-sanitaire. En effet, ce partenariat s'exerce à plusieurs niveaux :

- En détention, par l'intervention notamment du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) dans les établissements pénitentiaires pour l'octroi des soins requis pour les personnes détenues ;
- En ambulatoire, par l'intervention du même SMPP ou de thérapeutes mandatés qui assurent certains suivis psychiatriques ordonnés dans le cadre de placements en EMS, sursis subordonnés, etc. ;
- Dans le cadre de placements dans des EMS psychiatriques ou des institutions de lutte contre la dépendance pour des personnes condamnées au titre des articles 59 al. 2 et 60 du Code pénal.

<sup>3</sup> Rapport annuel 2014 du Ministère public, p. 28

Dans ce contexte, une convention de collaboration lie le SPEN au SMPP, de même qu'un accord de collaboration signé en été 2017 lie le DIS et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) pour ce qui est de la surveillance des EMS et institutions accueillant des cas pénaux.

Au cours des cinq dernières années, un dialogue a pu être instauré entre ces différents acteurs, essentiels dans la prise en charge des personnes sous le coup de la justice pénale. Des discussions autour des besoins, des évolutions à mettre en œuvre dans la prise en charge, et des aspects sécuritaires ont ainsi pu avoir lieu. Là où le besoin s'en faisait sentir, et sous réserve des contraintes budgétaires, des prestations supplémentaires ont pu être déployées.

Dans un contexte général de détérioration de la santé et de vieillissement de la population carcérale, d'augmentation de la part de la population sous le coup de la justice pénale qui souffre de troubles psychiques et d'augmentation très importante des condamnations par la justice à une mesure thérapeutique au titre de l'art. 59 CP depuis 2007, la collaboration avec les différents partenaires de la chaîne socio-sanitaire est donc essentielle.

En effet, il faut relever que le nombre de personnes détenues dépassant l'âge de 55 ans croît progressivement et les prévisions confirment cette tendance pour l'avenir. Actuellement, 6% des personnes détenues dans le Canton de Vaud ont plus de 55 ans. Au niveau de la population des personnes détenues en Suisse entre 1984 et 2013, les personnes détenues âgées de 60 à 69 ans ont augmenté de 84.5 %, celles de plus de 70 ans de plus de 467 %. Ce vieillissement de la population carcérale peut être mis sur le compte de plusieurs facteurs : vieillissement de la population générale, allongement des durées de détention et augmentation du prononcé de mesures de durées indéterminées. Cette évolution va avoir pour corollaire l'accroissement de pathologies lourdes qui devront être prises en charge en milieu pénitentiaire et la multiplication de situations de fin de vie.

C'est notamment dans ce contexte qu'un poste de coordination avec ces partenaires a été créé en 2015 au sein de la direction du SPEN, soit le poste de directrice juridique, évaluation criminologique et affaires socio-sanitaires. Cela a permis d'assurer un suivi continu avec les différents partenaires, de centraliser et coordonner les points devant évoluer et de travailler de concert à la mise en œuvre des changements.



#### 4. Le rapport de politique pénitentiaire comme outil de conduite

Dans le climat qui a suivi le décès du détenu Skander Vogt aux EPO dans la nuit du 10 au 11 mars 2010, et du mandat d'enquête administrative confié à M. Claude Rouiller pour faire la lumière sur ce décès, la députée Mme Anne Papilloud a déposé un postulat en mai 2010 intitulé « Quelle politique carcérale pour le canton ? » (10\_POS\_190). Le texte, renvoyé au Conseil d'Etat le 8 mars 2011, demandait au gouvernement d'élaborer une politique pénitentiaire par le biais d'un rapport au sens de l'art. 7 al. 1 de la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (LEP ; RSV 340.01). Le Conseil d'Etat a présenté un rapport intermédiaire au Grand Conseil en juin 2012.

En juin 2015, après trois années de travail, le DIS et le SPEN ont achevé le rapport sur la politique pénitentiaire. Il ne s'agit pas seulement d'une réponse au postulat susmentionné mais d'une réflexion sur le milieu carcéral dans le canton de Vaud et des objectifs du SPEN à l'horizon 2025. Ce document de 200 pages a été salué par plusieurs cantons et experts qui ont relevé le caractère précurseur et inédit d'un tel exercice. En effet, aucun canton suisse ne dispose actuellement d'une feuille de route stratégique aussi complète sur ses prisons que celle élaborée par le canton de Vaud. Ce rapport permet de poser le cadre du milieu pénitentiaire (les établissements, les régimes, les maillons de la chaîne pénale), de donner des chiffres (nombre de détenus, nombre de places de détention, nombre d'effectifs), et de fixer les enjeux (les défis à relever en priorité) et les objectifs à atteindre. Il dresse, pour la première fois, un état des lieux de la situation carcérale dans le canton de Vaud et pose une vision politique et opérationnelle pour les années à venir.

Dans un souci de confirmer les enjeux identifiés et les orientations stratégiques choisies, le rapport a été soumis à un groupe d'experts et débattu avec eux lors de deux rencontres qui se sont déroulées durant l'été 2015. Ce groupe d'experts était constitué de cinq professionnels reconnus :

- M. Benjamin Brägger, Docteur en droit, expert dans le domaine carcéral ;
- Prof. Nicolas Queloz, professeur de droit pénal et criminologie à Fribourg ;
- Feu M. Olivier Guéniat, ancien Chef de la police judiciaire de Neuchâtel ;
- Dr. Ariel Eytan, psychiatre forensique aux HUG de Genève et président de la Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie ;
- Mme Martine Brunschwig Graf, ancienne Conseillère d'Etat genevoise et Présidente de la commission fédérale contre le racisme.

Ainsi, des experts du milieu carcéral, policier, médical, académique, politique et des droits de l'homme ont approuvé les orientations fixées par le DIS, à savoir notamment les six grands défis, auxquels répondent des priorités stratégiques :

		LES DEFIS					
		Combattre les effets nocifs de la surpopulation	Prévenir la récidive et favoriser la réinsertion	Anticiper et s'adapter aux différents types de risques	Coordonner la prise en charge pénale et sanitaire	Nécessité de l'adaptation permanente	Communiquer en tout temps
LES PRIORITES STRATEGIQUES	Evaluation de la dangerosité		✓	✓			
	Concept de sécurité	✓	✓	✓			
	Ressources humaines	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Infrastructures	✓		✓	✓	✓	
	Développement de partenariats métiers	✓	✓		✓		✓
	Prise en charge des populations spécifiques	✓	✓		✓		

Si le rapport évoque les enjeux liés à la surpopulation carcérale ou à la réinsertion, il aborde également des questions clés telles que la nécessaire mise en cohérence des chaînes pénale et sanitaire, la prise en charge des personnes faisant l'objet d'une mesure thérapeutique (art. 59 CP) ou encore l'ancrage d'un principe de croissance d'un service qui devrait tenir compte du facteur démographique.

Au rang des priorités stratégiques, le DIS annonce vouloir notamment doter le SPEN d'une gestion prévisionnelle de ses ressources, élargir les prestations d'évaluation de la dangerosité afin d'assurer un meilleur suivi, offrir des places de détention adéquates pour les populations spécifiques (mineurs, femmes, seniors, etc.) ou encore

réaliser des nouvelles infrastructures permettant un usage flexible, propres à s'adapter à l'évolution des besoins.

La déclinaison en actions concrètes des axes majeurs de la politique pénitentiaire représente une tâche de grande envergure qui s'étalera sur une période de 10 à 15 ans. Le DIS rappelle ici qu'il ne saurait y avoir de politique de lutte contre la criminalité sans politique pénitentiaire.

Présenté par la cheffe du DIS et la cheffe du SPEN à la commission parlementaire ad hoc chargée d'étudier la réponse au postulat de la Députée Papilloud, mais également à la CPVGC et à la COGES lors d'une séance extraordinaire, le rapport sur la politique pénitentiaire a enfin fait l'objet d'un débat au plénum du Grand Conseil le 13 décembre 2016. Ce rapport sur la politique pénitentiaire, qui accompagnait la réponse au postulat, a été accueilli positivement et salué par l'assemblée.

Avec cet outil, le DIS et le SPEN œuvrent désormais, et pour la première fois, avec une vision à moyen et long termes validée par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Cet instrument de conduite permet de mener la politique pénitentiaire souhaitée par le canton dans une direction connue de tous. En poursuivant la politique pénitentiaire adoptée, le SPEN et le DIS entendent tirer les leçons d'un précédent désinvestissement massif dans les prisons et éviter que la situation ne se reproduise.

Se fondant sur cette politique, la cheffe du SPEN fixe les objectifs annuels du service, de même que ceux à atteindre par l'ensemble des entités, notamment sous l'impulsion des directeurs d'établissements pénitentiaires et du chef de l'OEP.

Enfin, certains outils de gestion ont pu être mis en œuvre progressivement dans les différents domaines d'activité du service. Pour ce qui est des personnes détenues, on peut par exemple citer des statistiques sur le nombre de personnes sous autorité vaudoise dans les lieux de placements ou encore un suivi des détenus à risque, ce qui permet de procéder à des bilans et des éventuelles adaptations. Un autre exemple de monitoring est le tableau hebdomadaire de la situation dans les établissements pénitentiaires adressé à la cheffe de Département. Toutefois, à noter que le SPEN est dépendant de ses outils informatiques dans le développement d'outils de pilotage et de tableaux de bord. L'un des enjeux futurs serait de disposer d'instruments plus performants nécessaires à la conduite du SPEN.

- *Un service décentralisé avec 6 établissements, un office et près de 575 ETP*
- *Une croissance de 45 % des effectifs en 6 ans*
- *De nombreux collaborateurs à former et à intégrer au service*
- *Une réorganisation à mettre en place et une coordination à installer*
- *Un outil de conduite du service : le rapport sur la politique pénitentiaire*

#### IV. Etat des lieux

##### 1. Les infrastructures

Le SPEN déploie son activité carcérale sur six sites avec une capacité officielle de 799 places permettant une prise en charge maximale de 980 détenus. En raison de la surpopulation carcérale qui sévit depuis 2009, ce sont en réalité plus d'un millier de personnes qui sont détenues dans le canton, tous régimes confondus, si l'on inclut les détentions dans les zones carcérale et de rétention des polices.

Pour répondre à cette surpopulation carcérale et aux attentes exprimées par les acteurs de la chaîne pénale, le Conseil d'Etat a adopté les projets de construction amenés par le DIS entre 2012 et 2014. Constatant l'utilisation récurrente de la zone carcérale de la Police cantonale et de la zone de rétention de la Police communale lausannoise au-delà du délai légal d'incarcération, il était urgent d'agir. Malgré les grands projets de construction qui ont permis d'offrir très rapidement des places de détention supplémentaires dans le canton, la surpopulation carcérale n'a pas été endiguée comme l'illustre le tableau ci-dessous. Les efforts doivent donc se poursuivre pour répondre à ce problème.

	<b>Bois-Mermet</b>	<b>La Croisée</b>	<b>La Tuilière</b>	<b>EPO</b>
<b>Nombre de détenus</b>	170	323	95	332
<b>Taux d'occupation**</b>	170%	151 %	118%	100%*

*Situation au 17.11.2017*

*\*Les EPO étant le seul établissement de haute sécurité de Suisse romande, le taux d'occupation ne peut jamais dépasser le 100% au cas où une place serait nécessaire.*

*\*\* Les établissements du Simplon et l'EDM « Aux Léchaïres » ne figurent pas dans le tableau en raison de la population spécifique qu'ils hébergent (respectivement détenus en semi-détention/travail externe et mineurs).*

Au total ce sont 339'881 nuitées qui ont été réalisées en 2016, alors que les places officielles permettent un nombre de nuitées maximales de 291'635.

Plusieurs cantons suisses connaissent une surpopulation carcérale. Cela étant, notamment pour les raisons évoquées à la page 9 de ce rapport par le chercheur Daniel Fink, le canton de Vaud est particulièrement touché par ce phénomène. Dans l'attente de la construction de nouvelles places, le SPEN est constamment en lien avec ses homologues des autres cantons et des placements de détenus sont effectués dans divers établissements pénitentiaires suisses lorsque cela s'avère compatible avec la typologie des détenus et leur prise en charge nécessaire.

### 1.1. Projets réalisés

Entre 2012 et 2014, quatre grands projets d'infrastructures ont été portés par le DIS. Ces quatre projets, pour un investissement total de CHF 72,9 millions (subventions fédérales comprises), ont permis d'augmenter la capacité d'accueil des établissements mais aussi de diversifier les prestations de prise en charge. Ce sont ainsi près de 250 places de détention qui ont été créées ou transformées en seulement 4 ans pour commencer à rattraper le retard accumulé dans les investissements pénitentiaires.

#### a) Etablissement de semi-détention et de travail externe du Simplon



Situé dans un bâtiment du quartier sous-gare à Lausanne, cet établissement a été inauguré en avril 2012 suite à l'adoption de l'EMPD par le Grand Conseil en décembre 2009. Pour un coût d'achat et de transformations de CHF 6,8 millions, il permet d'accueillir 34 personnes détenues en régime de semi-détention et travail externe à certaines conditions fixées aux articles 77a et 77b CP, ainsi que de très courtes peines privatives de liberté. Il a remplacé deux structures ne répondant plus aux normes nécessaires pour la mission à effectuer qui étaient le Tulipier à Morges et les Escaliers du marché à Lausanne.

Cet établissement vise à éviter une rupture avec la société en permettant à la personne condamnée à une courte peine privative de liberté de conserver son travail tout en purgeant sa peine. Il permet également à des personnes détenues en fin de peine d'obtenir un élargissement progressif vers la libération conditionnelle, puis définitive sous la surveillance de l'autorité pénitentiaire. Avec l'ouverture du Simplon, ce sont 34 personnes détenues qui ne sont ainsi plus incarcérées dans d'autres établissements et dont la mission principale est la réinsertion. En termes de postes de travail, ce sont 8,4 ETP qui ont été octroyés au travers de l'EMPD en question, par le Grand Conseil en complément des ETP préexistants dans les deux établissements désaffectés.

#### b) Agrandissement de la prison de La Croisée



Le premier projet de construction ayant pour objectif spécifique d'atténuer la surpopulation carcérale a été proposé au Conseil d'Etat à la fin de l'année 2012 par le Dé-

partement en charge du SPEN. Après seulement quelques mois de travaux, 81 nouvelles places de détention ont été créées dans le cadre du projet d'agrandissement de la prison de La Croisée à Orbe. Pour un total de CHF 10,8 millions et avec 37 nouveaux ETP alloués pour assurer le fonctionnement de la prison, ces 81 nouvelles places ont été inaugurées en mai 2013 et ouvertes progressivement jusqu'en juillet 2013. Il s'agit de places pour de la détention avant jugement destinées également à soulager les zones carcérales de police.

c) Etablissement de détention pour mineurs (EDM)



Photo © Michel Dentan

L'Etablissement de détention pour mineurs (EDM) « Aux Léchaies » à Palézieux a été inauguré le 16 décembre 2013. Cet établissement concordataire peut accueillir 36 mineurs filles et garçons en exécution de peine, en détention avant jugement et en exécution de mesures disciplinaires, prononcées par le Tribunal des mineurs. Conduite par le SIPaL, cette première construction du genre en Suisse romande a coûté CHF 30,5 millions (y compris subvention fédérale). En se fondant sur les chiffres de la délinquance juvénile entre 2004 et 2006, l'ancien chef du Département de l'intérieur,

après consultations des autres cantons, a fixé le nombre de places à construire à 36, avec possibilité de les étendre à 54. Toutefois, la délinquance juvénile a baissé de manière conséquente en 2010, au moment du début de la construction de l'établissement. Elle a encore baissé de 40% entre 2010 et 2014, soit au moment de l'ouverture de la prison. Ainsi, en 2015, après un exercice complet d'exploitation, la Cheffe du DIS a été forcée de constater que le besoin en places de détention pour mineurs avait été surévalué, certains cantons concordataires n'ayant jamais envoyé un seul mineur depuis l'ouverture de l'établissement. Dans ces conditions, et dans l'objectif de ne pas entretenir un établissement carcéral sous-exploité, la Cheffe du DIS a proposé au Conseil d'Etat en février 2016 d'élargir, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2016, la mission de l'EDM aux jeunes adultes entre 18 et 22 ans, condamnés sous l'égide du Code pénal. Cette décision, saluée par la Conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP) et prise de concert avec les principaux partenaires, à savoir le Tribunal des mineurs, le Service de protection de la jeunesse (SPJ) mais également l'Office fédéral de la justice (OFJ) ayant attribué une subvention à la construction et à l'exploitation de l'établissement, vise à assurer la flexibilité de la prison pour répondre rapidement aux besoins de la chaîne pénale, y compris à une éventuelle augmentation de la délinquance juvénile.

d) Agrandissement des Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO)



En septembre 2014, soit seulement 14 mois après l'inauguration des nouvelles places de la prison de La Croisée, une nouvelle aile a été ouverte à la Colonie des EPO. Progressivement, ce sont 80 places de détention en milieu fermé et autant de places de travail pour les personnes détenues qui sont venues s'ajouter aux 81 places cons-



truites à La Croisée. Construites au coût de CHF 24,7 millions, ces places supplémentaires offrent une étape de progression intermédiaire entre le secteur très sécurisé du pénitencier de Bochuz et le secteur ouvert de la Colonie. Pour faire fonctionner ce nouveau secteur fermé, 40 ETP ont été alloués par le Grand Conseil dans le cadre de l'adoption de l'EMPD. Cette construction s'insérait dans la volonté du DIS de mener des actions concrètes et rapides de lutte contre la surpopulation carcérale. Elle a marqué la fin de l'étape de construction de places urgentes dans l'attente du déploiement de la stratégie à moyen et long termes du développement des infrastructures pénitentiaires, telle qu'adoptée par le Conseil d'Etat en juin 2014.

#### Principaux travaux effectués en matière d'infrastructures pénitentiaires entre 2012 et 2014

Sites	Nature des travaux	Date	Nombre de places concernées
Le Simplon	Achat et réaffectation du bâtiment	2012	34
La Croisée	Construction nouvelle + transformation	2013	81 + 23
EDM Aux Léchaies	Construction nouvelle	2013	36
EPO - Colonie	Construction nouvelle	2014	80
<b>Nombre de places</b>			<b>254</b>

#### e) Autres réalisations en matière d'infrastructures

À ces quatre grandes réalisations en matière d'infrastructures pénitentiaires susmentionnées s'ajoutent une multitude d'ouvrages de plus petite envergure menés ces dernières années visant à entretenir les bâtiments ou à les moderniser afin d'améliorer les outils à disposition du SPEN, la sécurité et les conditions de détention des personnes incarcérées. Les exemples ci-dessous ne sont pas exhaustifs, mais donnent un aperçu de l'ampleur de la tâche et de l'engagement des collaborateurs concernés pour l'amélioration des conditions de détention :

- le 17 septembre 2013, le Grand Conseil a accordé au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 106,6 millions pour la construction d'un nouveau bâtiment et la rénovation partielle du bâtiment sur le site de Cery. Cette transformation inclut la création d'un établissement de réhabilitation sécurisé pour adultes (ERS) de 20 lits ayant également pour vocation la prise en charge spécifique et individualisée de personnes condamnées souffrant de troubles psychiques sous le coup de la justice pénale. L'ouverture définitive de l'ERS est programmée à l'horizon 2021 ;

- le 31 mars 2015, le Grand Conseil a adopté l'EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 14,87 millions pour financer l'assainissement des infrastructures techniques des EPO : les infrastructures techniques étant en fin de vie et ne répondant plus aux normes actuelles, notamment en matière de sécurité incendie, électrique et d'hygiène de l'eau. Le crédit d'ouvrage a permis de revoir l'ensemble des réseaux pour répondre aux besoins actuels mais également aux futures extensions planifiées ;
- par ailleurs, des aménagements ou transformations sont faits en permanence avec le budget ordinaire du SPEN et le budget de maintenance du SIPaL pour améliorer les conditions de travail du personnel, les conditions de détention et la sécurité ou encore pour répondre à des recommandations faites par des commissions de surveillance (CPVGC et Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)). Ainsi, à titre d'exemple, l'on peut citer la réfection du terrain de foot et la pose d'abris dans les cours de promenade dans les prisons du Bois-Mermet, de la Croisée et de la Tuilière au cours des années 2015-2017.

## 1.2. Planification adoptée par le Conseil d'Etat en 2014

Suite à la construction de ces 4 grands projets, le DIS a souhaité asseoir une vision à plus long terme des constructions en matière pénitentiaire dans le canton de Vaud. Ainsi, en juin 2014, la cheffe du DIS a présenté au Conseil d'Etat sa planification des infrastructures pénitentiaires à l'horizon 2022. Le Conseil d'Etat a adopté cette planification, présentée publiquement lors d'une conférence de presse tenue en juin 2014 en présence de la cheffe du DIS et du chef du DFIRE. A cette occasion, le Conseil d'Etat a annoncé une enveloppe de 100 millions de francs allouée aux infrastructures pénitentiaires jusqu'en 2022 et a octroyé 5 crédits d'étude pour le déploiement de la stratégie d'infrastructures pénitentiaires.

Cette stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires prévoyait les projets suivants:

- la réalisation d'un plan directeur du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO);
- la construction d'une nouvelle Colonie ouverte de 80 places et la transformation de l'actuelle Colonie ouverte en un établissement fermé, ceci afin de répondre au besoin en places fermées ;

- un centre de mesures et de prise en charge des troubles psychiques à la prison de la Tuilière à Lonay (transformation partielle de l'établissement) ;
- la sécurisation périmétrique et la création d'un poste de contrôle avancé sur le site de la Plaine de l'Orbe ;
- la transformation du Pénitencier de Bochuz à Orbe pour une meilleure prise en charge des régimes spéciaux et le développement de la haute sécurité ;
- le remplacement de la prison du Bois-Mermet à Lausanne par la construction d'un nouvel établissement dont la capacité serait nettement supérieure.

La stratégie telle que décrite ci-dessus a déjà été partiellement déployée par le DIS en collaboration avec le DFIRE. Certains projets sont déjà en cours alors que d'autres doivent faire l'objet d'études ou de demandes de crédits. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'état actuel des projets :

Projets en cours	
Plan d'affectation cantonal CPPO, Orbe	√
Sécurisation de la Croisée, Orbe	√
Poste de contrôle avancé – sécurisation périmétrique, Orbe	√

Projets en examen	
Nouvelle Colonie ouverte, Orbe	√
Transformation Colonie ouverte en Colonie fermée, Orbe	√
Etablissement des Grands –Marais, Orbe (empl. du Bois-Mermet)	√
Centre de soins à la Tuilière	√

Le bilan des études lancées en 2014 suite à la planification pénitentiaire se présente ainsi :

- Construction d'une nouvelle « Colonie ouverte » (COO) et transformation de la « Colonie ouverte » en « Colonie fermée » (COF) : le projet visant à construire une nouvelle Colonie ouverte et à transformer l'actuel immeuble en régime fermé s'est vu heurter à des contraintes architecturales. Des analyses menées sur ce bâtiment de 1898 démontrent des problèmes géologiques et hydrauliques empêchant la pleine

exploitation des surfaces et bâtiments concernés. Ceci a conduit à une suspension du projet.

- Transformation partielle de la Tuilière en un centre de soins : la mission de prise en charge des personnes sous mesures thérapeutiques au sein du Concordat latin est attribuée à l'établissement genevois de Curabilis. Or, cette structure ne suffira pas à absorber l'important besoin de places et le SPEN doit pallier à ce manque. Cette stratégie s'insère de plus dans la chaîne de prise en charge sanitaire des patients pénaux voulue par le Conseil d'Etat avec notamment la création d'un Etablissement de Réinsertion Sécurisé (ERS) à Cery. Toutefois, la transformation partielle de la prison de la Tuilière en un centre de soins pour personnes souffrant de troubles psychiques implique des coûts d'exploitation très élevés au vu des prestations médicales nécessaires. Le Conseil d'Etat a alors demandé au SMPP et au SPEN de proposer une variante allégée en juin 2017. Des études sont actuellement en cours.
- Sécurisation périmétrique et création d'un poste de contrôle avancé : le 22 février 2017, le Conseil d'Etat a octroyé un crédit d'étude visant la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et de la sécurisation du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO). Le projet prévoit un point d'entrée unique sur toute une zone pénitentiaire, à accès restreint, délimitée physiquement afin de contrôler les véhicules, les occupants et les marchandises. De plus, une centrale de surveillance unique pour l'ensemble de la zone pourrait être intégrée au Poste de contrôle avancé. Une mise à jour des éléments de sécurité passive de tous les établissements existants entre également en ligne de compte. Sur la base du crédit d'étude octroyé par le Conseil d'Etat, le SPEN et le SIPaL établissent actuellement le rapport de programmation.
- Plan d'affectation cantonal et construction de l'Etablissement des Grand-Marais pour le remplacement à terme de la Prison du Bois-Mermet : le premier pas vers un nouvel établissement carcéral à Orbe a été lancé par l'élaboration d'un Plan d'affectation cantonal (PAC) spécifique au CPPO. Par ailleurs, un pilotage stratégique de l'ensemble des projets du CPPO a été mis en place. Dès lors, un crédit d'étude de CHF 400'000.- nécessaire à la réalisation de ce PAC a été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 4 octobre 2017. Le crédit d'étude porte sur la construction de nouvelles places de détention sur le site d'Orbe, nommé « les Grands-Marais ».
- En parallèle aux projets de construction annoncés lors de la planification de juin 2014, un crédit d'ouvrage de CHF 24,9 millions pour la sécurisation de la prison de La Croisée a été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 25 octobre 2017. Selon le planning prévisionnel établi par le SIPaL, et tenant compte des procédures parlementaires à venir, la mise à l'enquête est prévue courant 2018. Une commission parlementaire ad hoc examinera cette demande de crédit d'ouvrage en décembre 2017.

- *Inauguration de plusieurs projets pénitentiaires d'envergure en 3 ans*
- *Une planification du développement des infrastructures pénitentiaires, adoptée par le Conseil d'Etat pour une enveloppe de 100 millions de francs*
- *Réalisation partielle des projets planifiés et suivi des projets en cours*
- *De nombreux travaux entrepris sur les infrastructures en quelques années*

## 2. La sécurité

La sécurité dans le monde carcéral est sujette à de longs débats. De par sa nature, la prison doit prémunir la collectivité des éléments dangereux qui s'y trouvent et mettre la population à l'abri de toute activité criminelle. Mais elle est également un lieu d'amendement et de resocialisation de la personne détenue qui conserve ses droits fondamentaux, notamment son droit à la protection. Ainsi, la sécurité tant du personnel intervenant en prison que des personnes détenues doit également être préservée. Il s'agit de trouver un équilibre subtil entre sécurité et dignité des personnes détenues. Comme l'indique l'Association pour la prévention de la torture<sup>4</sup>, « ces deux impératifs ne sont pas antinomiques, mais vont au contraire de pair, car la sécurité est mieux assurée au sein d'un système régulé de manière adéquate, juste et qui traite les détenu-e-s avec humanité et équité ».

Suite aux deux évasions consécutives de la prison de La Croisée en juillet et octobre 2012, la cheffe du Département en charge du SPEN a mandaté deux experts pour mener un audit sécuritaire interne et externe sur cet établissement en décembre 2012. Le constat était sans équivoque, décrit en ces termes dans le rapport d'audit du 21 janvier 2013 : « les analyses faites jusqu'à ce jour par les experts les amènent au constat que des changements fondamentaux se révèlent indispensables et sont même parfois urgents dans pratiquement tous les domaines de fonctionnement de La Croisée. (...) On a trop longtemps ni su, ni voulu savoir ».

Dans un souci de transparence totale, le résultat de cet audit a été rendu public par la cheffe du DIS lors d'une conférence de presse tenue en mai 2013 : des problèmes de longue date dans l'organisation, un dispositif de vidéosurveillance largement désuet et des difficultés de management sont notamment évoqués.

---

<sup>4</sup> APT, « Trouver un équilibre entre sécurité et dignité en milieu carcéral : un cadre pour un monitoring préventif », non daté, p. 3

Ainsi, au vu de l'état de cet établissement, la tâche s'avérait ardue pour rattraper le retard. En outre, il est rapidement apparu que l'audit sécuritaire devait être étendu à tous les autres établissements (à l'exception de ceux nouvellement construits), en raison de l'absence d'investissements au cours des dernières années. Dans la foulée, un audit interne a donc été conduit par le SPEN sur l'ensemble des établissements carcéraux. Il a donné lieu à un bilan sécuritaire circonstancié, suivi d'un concept de sécurité globale annonçant les cibles à atteindre pour chaque site et les conséquences possibles en cas de non-réalisation des mesures préconisées. Ce document n'a pas été rendu public pour des raisons de sécurité évidentes dans la mesure où il exposait les failles sécuritaires des prisons. Il a toutefois fait l'objet d'une présentation complète et détaillée au Conseil d'Etat le 18 septembre 2013 par la cheffe du SPEN. Ce travail laborieux et inédit d'analyses des risques et des réponses urgentes à apporter pour les établissements carcéraux vaudois a occupé le SPEN et les directions des prisons pendant une bonne partie de l'année 2013.

Le déploiement des mesures adoptées par le Conseil d'Etat se poursuit progressivement chaque année depuis 2013 en fonction de la planification des infrastructures, des budgets alloués et de la réactualisation des priorités eu égard aux événements et aux évolutions technologiques.

Dans ce chapitre, les évolutions en matière sécuritaire réalisées par le DIS et le SPEN au cours des dernières années sont exposées, les éléments énumérés n'étant évidemment pas exhaustifs. Les risques identifiés et les axes de travail pour y répondre figurent dans le rapport sur la politique pénitentiaire.

Il est communément admis de subdiviser la sécurité en trois éléments indissociables : la sécurité passive, la sécurité active et la sécurité dynamique.

#### a) Les évolutions en matière de sécurité passive

La sécurité passive comprend les mesures physiques : murs d'enceinte, treillis, grilles, serrures, installations et équipements techniques, etc. Elle se réfère donc à tout le dispositif physique et technique des établissements. Depuis 2013, se fondant sur la stratégie globale en matière sécuritaire dans les établissements, une multitude de mesures ont été prises pour renforcer ces dispositifs.

Deux projets de grande envergure en matière de sécurité des établissements ont fait l'objet de crédits d'étude adoptés par le Conseil d'Etat :

- en mai 2013, le crédit d'étude portant sur la sécurisation de La Croisée proposait notamment le déplacement du parking du personnel hors de l'enceinte de la pri-

son, la création d'une deuxième enceinte avec un *no man's land* entre les deux enceintes, ainsi que la modernisation du dispositif technique de sécurité. Ces mesures, préconisées par les deux experts externes ayant réalisé l'audit de La Croisée en 2012, a fait l'objet d'études par le SIPaL depuis 2013. Le crédit d'ouvrage, à hauteur de CHF 24,9 millions comprenant une subvention fédérale validée par l'Office fédéral de justice, a été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 25 octobre 2017. Il sera soumis à l'approbation du Grand Conseil prochainement. Ce faisant, le DIS répond aux recommandations principales émises par les auditeurs s'agissant de la prison de La Croisée. Dans l'intervalle, la prison de La Croisée a vu son système de surveillance partiellement adapté. De nouvelles caméras ont été installées tout comme des détecteurs de mouvement complémentaires. La pose de barbelés supplémentaires et la sécurisation de certaines parties de l'établissement longtemps restées sans surveillance (parking, déchèterie, etc.) ont également eu lieu ;

- en février 2017, le crédit d'étude de CHF 400'000.- portait sur l'analyse de la création d'un périmètre sécurisé et la construction d'un PCA au sein du CPPO, telles que décrites ci-dessus (cf. p. 28).

Au-delà de ces deux projets de sécurisation, trois mesures peuvent encore être citées :

- à la prison du Bois-Mermet, la sécurité de la cour de promenade a été renforcée, le périmètre couvert par la vidéosurveillance a été étendu et le mur d'enceinte de la prison a été sécurisé ;
- un plan de mesures de sécurisation des EPO et de La Croisée, initié en 2016, a vu ses premières étapes réalisées durant les années 2016 et 2017. Cela a notamment porté sur la pose de grilles aux fenêtres pour éviter les trafics de tout genre ;
- la suppression de l'usage de l'argent liquide par les personnes détenues aux EPO en décembre 2017 constitue également un élément de sécurisation important. Le passage à un système monétique vise plusieurs buts : limiter les risques de chantage, racket ou organisation de trafics. De plus, l'utilisation de monnaie plastique participe à préparer et responsabiliser la personne détenue en vue de sa sortie de prison, ce mode de paiement étant omniprésent dans la vie de tous les jours.

## b) Les évolutions en matière de sécurité active

La sécurité active comprend le personnel de surveillance et les mesures structurelles et organisationnelles : concepts de gestion et de fonctionnement, plans de service, instructions et directives pour les personnes détenues et le personnel, organisation et gestion des alarmes et de secours, exercices d'incendies et d'événements particuliers, gestion quantitative et qualitative des contrôles et de la surveillance, etc.

Des mesures structurelles et organisationnelles ont été prises au sein des établissements pénitentiaires ces dernières années pour renforcer la sécurité. Ainsi, entre 2012 et 2015, l'organigramme de plusieurs établissements a été revu afin de les harmoniser et d'améliorer le travail des couches intermédiaires. A titre d'exemple, alors que la décision de supprimer les postes de directeurs-adjoints est intervenue en 2004, le SPEN a entrepris de recréer des postes d'adjoint(e)s aux directeurs dans les établissements de La Croisée et des EPO.

Par ailleurs, une série de directives et d'ordres de service<sup>5</sup> ont permis de clarifier les rôles, les droits et les devoirs de chaque intervenant au sein des établissements. Par l'instauration de règles connues et précises, l'on contribue de manière importante à la sécurité d'un établissement carcéral.

Depuis quelques années, le SPEN œuvre dans l'objectif d'harmoniser les pratiques dans tous les établissements et offrir ainsi un cadre normatif plus clair aux personnes détenues ainsi qu'au personnel. A titre d'exemple, on peut citer :

- une directive cadrant les règles d'engagement et de comportement en cas d'urgence a été émise pour permettre notamment de délimiter les interfaces entre les acteurs sécuritaires et médicaux lors d'interventions urgentes ;
- l'ordre de service portant sur l'utilisation des menottes et autres mesures de contrainte à l'intérieur des prisons : constatant la lacune en la matière, la direction du SPEN a procédé à règlementer l'utilisation des moyens de contention, ce après une consultation auprès des syndicats des agents de détention et un questionnaire adressé aux autres cantons suisses pour connaître leur pratique dans ce domaine. Ainsi, les fonctions, les secteurs et les horaires impliquant un port systématique des moyens de contention ont été précisés. De plus, les compétences liées à l'engagement du spray ont été détaillées. Les directeurs d'établissement

---

<sup>5</sup> Une directive est un document écrit qui fixe une ligne de conduite ou une pratique particulière et uniforme au sein du service. L'ordre de service, quant à lui, est un dispositif ou un comportement à adopter par les membres d'un service pour agir ou se présenter en raison d'une action ou d'un événement particulier.



peuvent en outre édicter des mesures particulières pour certains secteurs lorsqu'ils le jugent nécessaire ;

- une directive en matière de fouilles des personnes détenues et des affaires personnelles de ces dernières a été édictée ;
- un ordre de service concernant le matériel en cellule a été émis afin de clarifier et uniformiser les règles en la matière au sein des différents établissements, ceci dans un but de réduire les risques d'agression du personnel et/ou de codétenus ou encore la probabilité de déclenchement d'incendie. A cet égard, par exemple, des tests ont été réalisés sur les matelas et la literie de manière générale afin de réduire le plus possible le caractère inflammable des produits mis en cellule ;
- suite à l'affaire Adeline à Genève, une directive concernant les conduites de personnes détenues (sorties accompagnées) par du personnel pénitentiaire a été diffusée, ceci afin que la sécurité publique et la sécurité des intervenants soient assurées au travers d'un examen rigoureux de la demande et la mise en place de pratiques réfléchies durant les conduites mises en œuvre ;
- les directives de piquet permettant de régler les interventions hors des heures ouvrables ont également été revues, précisées et adaptées ;
- un ordre de service a été établi concernant la prévention de la radicalisation en prison afin de détecter au plus vite les personnes susceptibles de s'être radicalisées ou particulièrement vulnérables. Il s'agit de garantir une observation différenciée des personnes détenues à l'aune du glissement d'une pratique religieuse pouvant être rigoriste ou d'une pensée politique intransigeante vers une forme de radicalisation incompatible avec l'Etat de droit et optimiser le flux d'informations avec le service de renseignements de la police cantonale et les éventuels autres acteurs impliqués au niveau fédéral.

Par ailleurs, suite au rapport de M. Rouiller dans l'affaire Vogt et en regard d'une recommandation émise, une Brigade d'intervention pénitentiaire (BIPEN) a été créée. Elle est un échelon intermédiaire entre les agents de détention en service, accompagnée ou non de l'intervention de patrouilles de gendarmerie et l'engagement ou le recours à une intervention du Détachement d'Action, de Réaction et Dissuasion de la Police cantonale vaudoise (DARD).

Elle agit dans le cadre des interventions non urgentes (permettant un délai de mise sur pied) et nécessitant un effectif supplémentaire et/ou une formation particulière

pour des personnes détenues qui ne se soumettent pas aux injonctions du personnel pénitentiaire, pour notamment :

- une mise en cellule forte ;
- une extraction de cellule ;
- une injection sous contrainte ;
- une intervention pour sécuriser, protéger des lieux ou dissuader les personnes détenues, en particulier dans des situations d'attente d'arrivée de la Police cantonale.

Les interventions cellulaires sur des personnes détenues munies d'armes ou d'objets dangereux ou nécessitant des compétences et/ou des équipements spéciaux (intervention sur des toits par exemple) sont exclusivement prises en charge par la police cantonale, en particulier le DARD.

Enfin, un nouveau poste de responsable « Sécurité & Sûreté » des établissements pénitentiaires a été créé notamment dans le but de travailler au renforcement et à la modernisation de la sécurité. Ainsi, par exemple, la prison de la Tuilière à Lonay a bénéficié d'une remise en état suite à des audits techniques ayant révélé d'importantes lacunes en termes de sécurité incendie et d'hygiène. Entre juillet 2016 et juin 2017, ce sont CHF 990'000.- qui ont été investis pour la réalisation de travaux urgents de remise en conformité.

#### c) Les évolutions en matière de sécurité dynamique

La sécurité dynamique comprend les mesures socio-émotionnelles : connaissances des caractéristiques individuelles des personnes détenues, atmosphère dans l'établissement, quantité et qualité de l'encadrement, rapports entre le personnel et les détenus, conditions de travail, activités de loisir, etc. En effet, *« la sécurité dynamique est une approche de la sécurité qui encourage les relations positives entre le personnel et les personnes détenues ainsi qu'un traitement équitable et des activités utiles pouvant contribuer à leur réinsertion future au sein de la société. Cela implique des actions qui favorisent une relation professionnelle, positive et respectueuse entre le personnel pénitentiaire et les personnes détenues. Il faut pour cela connaître les caractéristiques de la population carcérale. Il faut aussi comprendre la nature des relations entre codétenu(e)s et entre personnes détenues et personnel pénitentiaire car cela permet à ce dernier d'anticiper les problèmes et les risques en matière de sécurité. Cette approche tient compte du fait que le déséquilibre de pouvoir entre le personnel pénitentiaire et les prisonniers peut facilement être perçu comme une provocation ou une punition. La sécurité dynamique doit être assortie de politiques et de pro-*

*cédures appropriées, et elle doit s'appuyer, en particulier, sur le recrutement d'un personnel en nombre suffisant et adéquatement formé. »<sup>6</sup>*

Le personnel pénitentiaire et l'encadrement des détenus jouent un rôle primordial dans le maintien de la sécurité d'une prison. Actuellement, il n'existe pas, au niveau suisse, de standards généraux fixés dans le monde pénitentiaire en matière d'encadrement et de prise en charge des personnes détenues. Toutefois, l'OFJ recommande un taux d'encadrement par détenu en fonction du régime. A ce jour, le taux d'encadrement moyen du canton de Vaud est inférieur au seuil préconisé par l'OFJ.

Site	Régime de détention	Taux d'encadrement OFJ préconisé	Taux d'encadrement VD
EPO - BO	fermé	0.77	0.57
EPO COF	fermé	0.77	0.37
EPO COO	ouvert	0.50	0.50
Croisée	Détention avant jugement et CPPL	0.43	0.37
Bois-Mermet	Détention avant jugement et CPPL	0.43	0.31
Tuilière	fermé, femmes et psy	0.77	0.47

*Remarques : les taux d'encadrements VD sont calculés comme suit : (Personnel de sécurité + Personnel administratif hors social) / Nombre de personnes détenues*

Par ailleurs, outre ce besoin d'encadrement, afin de renforcer tant la sécurité de toutes les personnes au sein des établissements que de travailler à la resocialisation des personnes détenues, certaines problématiques rencontrées requièrent des formations spécifiques. C'est notamment le cas s'agissant de personnes souffrant de troubles psychiques dont la compréhension des comportements permet d'adapter l'interaction. D'autres populations spécifiques, telles que les mineurs ou les femmes, nécessitent également des connaissances particulières. Par conséquent, les ressources affectées et la formation dispensée sont deux axes sur lesquels le SPEN s'est notamment concentré et sur lesquels il continue d'œuvrer.

Le SPEN a engagé plus de 150 ETP entre 2012 et 2016 (cf. chap. 3 ci-dessous relatif aux ressources humaines), composé de personnel sécuritaire mais également d'intervenants socio-éducatifs, de criminologues ou autres fonctions administratives

<sup>6</sup> APT, « Trouver un équilibre entre sécurité et dignité en milieu carcéral : un cadre pour un monitoring préventif », non daté, p. 6.

(juristes, RH, comptables, etc.). La conséquence qui en découle est qu'un nombre important de collaborateurs doivent être formés durant la même période. Pour répondre à cette demande, le SPEN a renforcé la formation du personnel en dédiant un pool spécifique à cette tâche, lequel a développé son action à plusieurs niveaux.

La formation de base des agents de détention est tout d'abord initiée par la formation cantonale dispensée par le secteur formation interne au SPEN. Cette formation de trois semaines est organisée en modules et vise à fournir aux nouveaux agents de détention les outils minimaux pour intégrer le cellulaire et commencer leur nouveau métier. Une partie des cours de la formation cantonale, portant notamment sur la marche du service et le cadre légal régissant sa mission, est accessible à tous les nouveaux collaborateurs du service, ainsi qu'aux collaborateurs des intervenants du SMPP et de la Fondation vaudoise de probation (FVP).

Dans un deuxième temps, la formation de base des agents de détention se déroule au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) à Fribourg en cours d'emploi. Au terme de 15 semaines de cours réparties sur deux ans et de la rédaction d'un mémoire, les agents de détention obtiennent le brevet fédéral d'agent de détention. Dans les faits, au vu du nombre important de nouveaux agents engagés au SPEN au cours des dernières années, l'obtention du brevet intervient après 3 à 5 ans.

Le CSFPP propose, de plus, une offre de formation continue une fois le brevet fédéral d'agent de détention obtenu ou pour d'autres collaborateurs du secteur pénitentiaire. Le secteur formation du SPEN offre également un catalogue de formation continue sur des aspects pratiques qui s'étoffe chaque année (fouille, samaritains, feu, self-défense et technique d'intervention carcérale, fouille, etc.). En outre, tous les collaborateurs du service ont accès à l'offre de formation du Centre d'éducation permanente pour leur formation continue.

La connaissance des personnes détenues et leur prise en charge adéquate sont autant d'éléments de la sécurité dite « dynamique ». Parmi les populations spécifiques à prendre en charge en prison, l'on peut compter les femmes, les mineurs, les seniors et les personnes souffrant de troubles psychiques. Pour les deux premières catégories, le SPEN a des sites particuliers (la prison de la Tuilière à Lonay pour les femmes et l'Établissement de détention pour mineurs « Aux Léchaies » à Palézieux). Il convient toutefois de rappeler que certaines personnes ne présentant pas de danger pour la sécurité publique peuvent être aujourd'hui placées en EMS. Quant aux personnes dont l'état psychique demande une attention et prise en charge spécifique, la prison de Curabilis à Genève est un établissement concordataire romand disposant

de places de détention réservées au canton, mais un projet est également en cours de réflexion sur sol vaudois.

- *Des infrastructures pénitentiaires vieillissantes et des systèmes sécuritaires à revoir*
- *Des audits sécuritaires menés sur l'ensemble des établissements pénitentiaires*
- *Suivi des recommandations des audits : 2 grands projets de sécurisation en cours*
- *Une multitude de mesures visant à renforcer la sécurité des détenus, du personnel et de la collectivité*

### 3. Les ressources humaines

Comme indiqué ci-dessus, le SPEN a engagé plus de 150 ETP entre 2012 et 2016 en lien avec l'ouverture des nouvelles places de détention, composés de personnel sécuritaire mais également d'intervenants sociaux, criminologues ou autres fonctions administratives (juristes, RH, comptables, etc.). Ceci représente une croissance de 45% en termes d'effectifs en 6 ans, soit quasiment un doublement des effectifs depuis le début de la précédente législature. Ainsi, au 31 octobre 2017, le SPEN comptait 574,89 ETP pour plus de 600 collaborateurs, tous domaines confondus. Il convient toutefois de préciser que malgré ces augmentations, le SPEN exerce sa mission avec des taux d'encadrement situés dans le bas des cibles préconisées (cf. p. 35).

Face à cette croissance de l'activité du service et donc de ses effectifs, il est devenu impératif que le SPEN puisse piloter directement ses ressources humaines. Son unité des ressources humaines (URH), historiquement rattachée au Secrétariat général du Département en charge du SPEN, a ainsi été transférée à la Direction du SPEN au 1<sup>er</sup> juillet 2013. A cette occasion, l'URH a été réorganisée et une optimisation de ses processus de recrutement a été opérée pour pouvoir assurer l'engagement massif du personnel alloué dans le cadre des projets d'infrastructures.

Le SPEN a, en effet, effectué un travail important de recrutement au cours des 4 dernières années pour permettre la mise en service des nouvelles places de détention. A titre indicatif, pour l'année 2013, en lien avec l'ouverture des places de détention à La Croisée et à la Colonie des EPO, ce sont 1'032 dossiers reçus et analysés par l'URH.

Bien que ces chiffres paraissent très élevés, le SPEN peine à attirer des candidats au vu de la pénibilité du métier et de son image dans l'opinion publique, mais également en raison du salaire de base actuellement proposé aux agents de détention qui reste dans la fourchette basse des rémunérations d'agents de détention (mais également d'autres fonctions pénitentiaires) comparativement aux autres cantons romands. La commission d'évaluation des fonctions a été saisie par la Fédération des syndicats de fonctionnaires (FSF) et l'Association vaudoise des agents pénitentiaires (AVAP) en 2015. Actuellement, les travaux de la Commission sont toujours en cours et aucune échéance n'est connue pour la communication d'une prise de position.

Aussi, toujours dans l'esprit de favoriser l'amélioration des conditions de travail et de mettre en œuvre des mesures permettant de lutter contre la matérialisation des risques psychosociaux de la pénibilité, la cheffe du SPEN a confié un mandat à l'Institut de santé au travail à l'automne 2013. Le but de ce mandat était de faire un bilan et d'identifier les facteurs de risques psychosociaux liés à l'exercice des métiers pénitentiaires. Les collaborateurs et les associations du personnel ont été largement associés à cette démarche par le biais d'une part d'un sondage anonyme (77% de taux de participation parmi les collaborateurs) et de groupes de discussions. Les résultats de ce mandat ont conduit à la création d'une démarche santé au travail formalisée avec l'élaboration d'une feuille de route. La feuille de route est articulée autour des axes de développement suivants :

- Prévention et orientation
- Protection et contrôle
- Formation
- Communication

La feuille de route a été créée sur la base d'une démarche collective où tous les collaborateurs qui le souhaitaient ont pu participer à une première journée de réflexion sur la santé au travail qui s'est déroulée en février 2016 sous la conduite de la cheffe de service. A l'issue de cette démarche, les projets proposés par une vingtaine de participants, ainsi que du CODIR et des comités du personnel, ont été soumis à un vote et deux premiers projets ont été menés durant l'année 2016. Au vu de la satisfaction affichée par les collaborateurs et le succès rencontré par cette démarche, l'expérience de cette journée a été renouvelée en février 2017 et deux nouveaux projets ont été sélectionnés. C'est selon ce mode qu'il est prévu de poursuivre le déploiement de la feuille de route.

- *Nombre d'effectifs du SPEN augmenté de 150 ETP en 5 ans*
- *Taux d'encadrement des détenus dans les prisons vaudoises inférieur aux recommandations nationales*
- *Une priorité du SPEN : valoriser les métiers pénitentiaires et améliorer les conditions de travail des collaborateurs*

#### 4. La prise en charge des détenus

L'article 75 CP affirme à son premier alinéa que « *l'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions. Elle doit correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaire, assurer au détenu l'assistance nécessaire, combattre les effets nocifs de la privation de liberté et tenir compte de manière adéquate du besoin de protection de la collectivité, du personnel et des codétenus* ».

Sécurité et resocialisation sont ainsi les deux piliers de la mission pénitentiaire, quand bien même ils semblent parfois antinomiques. Pourtant la réinsertion et la prévention de la récidive sont parties intégrantes du rôle de la prison et ses fondements sont indépendants de toute politique partisane. Comme déjà dit, l'action pénitentiaire doit avant tout être régie par le respect de la dignité de la personne détenue et la préservation de la sécurité publique.

Les bases de la prise en charge des personnes détenues et leurs axes de développement ont été largement détaillés dans le Rapport sur la politique pénitentiaire. Nous n'y reviendrons donc pas en détail dans le présent rapport. Toutefois, il est intéressant de mettre en exergue les aspects suivants de la prise en charge des personnes détenues qui ont connu des évolutions particulières au cours des dernières années.

##### a) Evaluation de la dangerosité

L'exécution des peines orientée vers le risque et la gestion de ce dernier sont au cœur des préoccupations en Suisse depuis quelques années. En effet, le canton de Zurich a récemment développé un processus de gestion des cas intitulé « *Risikoorientierter Sanktionenvollzug* » (ROS) avec quelques cantons voisins. Ce processus, validé dans le cadre d'un projet pilote financé par l'OFJ, sera progressivement mis en œuvre par l'ensemble des cantons alémaniques.

La CLDJP, pour sa part, a décidé en mars 2017 de développer un processus de type ROS, soit le Processus latin de l'exécution des sanctions orientées vers le risque (PLESOR) qui sera progressivement mis en œuvre dès 2019.

Toutefois, le Canton de Vaud n'a pas attendu ces développements au niveau suisse pour se doter de compétences criminologiques pointues permettant d'évaluer les risques des personnes détenus, tant intra-muros que dans la perspective d'un retour à la vie libre. Une unité d'évaluation criminologique a ainsi été créée en 2004 déjà aux EPO. En 2014, cette unité a été rattachée à la direction du service afin de lui permettre d'offrir des prestations à la totalité des établissements pénitentiaires du service et à l'OEP.

Son activité a ensuite pu se développer grâce à un renforcement de sa dotation en 2015. Aujourd'hui, ce sont donc huit psychocriminologues, exerçant la fonction de chargé d'évaluation, qui réalisent notamment des évaluations criminologiques dont les résultats sont pris en compte dans l'élaboration des plans d'exécution de la sanction (PES), dans les avis de la Commission interdisciplinaire consultative (CIC) et dans les décisions de l'autorité de placement, notamment en matière d'élargissement de régime.

Ce système d'évaluation de la dangerosité de la personne détenue consiste à procéder à des analyses criminologiques à plusieurs niveaux :

- dans le cadre du plan d'exécution de la sanction (PES) : chaque détenu qui répond à certains critères (durée de la détention notamment) se voit établir un plan d'exécution de la sanction dès son arrivée en prison. Le PES définit l'objectif de réinsertion en planifiant les différentes phases de l'exécution de la peine. Le but étant d'orienter sur le risque de récidive et de fuite notamment dans la perspective de l'octroi ou non d'élargissements (conduite, permission, congé) et de la préservation de la sécurité publique ;
- en détention provisoire : pour estimer le risque auto ou hétéro-agressif ou le risque d'évasion en lien, par exemple, avec une appartenance à une organisation criminelle ;
- dans les structures non carcérales : les lieux de placement appropriés doivent être estimés en tenant compte de l'encadrement nécessaire, des problématiques de prise en charge ou de la poursuite d'élargissement ;
- dans l'évaluation des profils éligibles à certaines modalités d'exécution de peine (arrêts domiciliaires, semi-détention) ;



- dans la synthèse du profil et des risques en vue des examens de libération conditionnelle : les chargés d'évaluation utilisent tant les entretiens cliniques que différentes échelles d'évaluation du risque reconnues scientifiquement. Ils sont formés aux outils de dernière génération et le SPEN met l'accent sur la formation continue.

## b) La réinsertion socio-professionnelle

La réduction du risque de récidive passe notamment par l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée dans la société. Cela se traduit par la (re)prise d'une place dans son contexte socio-familial, par exemple dans son rôle de parent, la réalisation d'une activité professionnelle ou structurée qui lui permettra de s'assumer, notamment au plan financier, la reconnaissance du délit et le paiement des indemnités à la victime, etc.

Dans le cadre de l'élaboration du PES, ces différents éléments sont associés aux informations sur le comportement de la personne, sa dangerosité, ses éventuels besoins thérapeutiques, etc. pour définir des jalons dans le cadre de la prise en charge. Il sera en outre évidemment tenu compte des perspectives de réinsertion en Suisse, c'est-à-dire du statut administratif de la personne, respectivement de la décision d'expulsion au terme de la peine dont elle peut être frappée.

Ainsi, le dernier rapport thématique, de septembre 2016, de la CNPT soulève « le caractère exemplaire » des PES au sein des EPO, notamment en raison de leur longueur et précision. Ces plans d'exécution fixent les étapes et objectifs assignés à la personne détenue en lien avec l'objectif de réinsertion.

Au cours des dernières années, la population carcérale a évolué. Les tendances sont à l'augmentation de la proportion des personnes détenues n'ayant pas d'avenir en Suisse, l'augmentation de celles souffrant de troubles psychiques et une amorce de vieillissement de la population carcérale avec des personnes qui finiront leurs jours en détention.

Ces tendances ont conduit à des adaptations de la prise en charge, notamment au niveau du travail en atelier (pour rappel, le travail est obligatoire en exécution de peine) et la formation. Ainsi, il a été intégré qu'une proportion croissante de la population carcérale n'était pas au bénéfice d'une formation initiale suffisante pour s'inscrire dans un processus de formation continue ou professionnelle, voire qu'elle ne parlait pas le français ou était analphabète. Les formations certifiantes

ont ainsi clairement dû céder la place à des formations initiales permettant aux personnes détenues d'acquérir des connaissances élémentaires.

En termes de formation, la formation en exécution de peine (FEP) est issue d'un projet pilote réalisé au niveau suisse, puis pérennisé. Il visait notamment à compléter les offres de cours et de formation professionnelle des établissements des trois concordats d'exécution des peines.

Le principe d'individualisation de l'exécution de la sanction fait que la prise en charge des personnes condamnées doit permettre de travailler sur leurs problématiques spécifiques et les circonstances qui les ont amenées à commettre les délits pour lesquels elles ont été condamnées. Ainsi, différents secteurs de l'établissement doivent collaborer dans l'atteinte des objectifs fixés à la personne détenue. Les ateliers, le secteur sécuritaire, le service social, le secteur de la formation et le service médical interviennent ainsi tour à tour pour des questions de développement socio-professionnel et de formation, de développement du lien familial et des relations avec l'extérieur, de développement des compétences psycho-sociales, de travail sur le délit, de suivi thérapeutique, etc.

Concernant plus spécifiquement le domaine de la formation, il s'agit de contribuer à la stratégie de resocialisation en aidant la personne détenue à cibler un domaine professionnel pour sa sortie de prison, et ainsi à utiliser le temps de sa peine pour combler les lacunes scolaires et acquérir ou compléter ses compétences professionnelles et sociales.

Un travail important est réalisé aux EPO afin que l'offre de formation proposée aux personnes détenues corresponde à leurs besoins ainsi qu'aux exigences du marché de l'emploi. Par définition, le modèle doit s'adapter à l'évolution rapide de la population carcérale. En effet, la formation de personnes détenues étrangères, avec parfois des difficultés marquées dans la compréhension de la langue française, ne disposant en majorité pas de perspectives de vie en Suisse au terme de la détention ne se décline pas comme la formation, par le passé, d'une population détenue ayant en grande partie poursuivi une formation élémentaire en Suisse avant son incarcération.

### c) L'échange d'informations

Les récentes affaires, parfois dramatiques survenues dans les cantons de Vaud et de Genève, ont souligné l'absolue nécessité d'échanger les informations utiles entre les autorités dans un but de sécurité publique<sup>7</sup>.

En 2013, l'évasion impressionnante de détenus des EPO au moyen de complices externes armés a soulevé la question des informations dont disposent les autorités pénitentiaires, en l'occurrence sur l'appartenance à une organisation criminelle internationale. Le Conseil d'Etat a répondu dans ce contexte à une interpellation du député M. Michaël Buffat (13\_INT\_152) intitulée « Quelles informations suivent le prisonnier ? ». En effet, la Conférence cantonale des Directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) a adopté un rapport relatif au dossier itinérant qui suit la personne détenue lors de ses déplacements dans des établissements pénitentiaires. Le rapport détaille les informations que doit contenir le dossier itinérant de la personne détenue (les jugements, les expertises, etc.). Le dossier permet de partager les informations pertinentes relatives à une personne condamnée, détenue ou libérée conditionnellement, accessibles aux différents intervenants en prison sous réserve de la protection des données. Le 30 septembre 2011, la Conférence latine a confirmé que cet instrument doit être utilisé dans tous les cantons membres du concordat latin. Le canton de Vaud constitue et utilise le dossier itinérant. Il avait également demandé la constitution d'un groupe de travail au sein de la Commission concordataire latine visant à développer le dossier itinérant et à l'améliorer au vu des expériences vécues.

L'affaire Claude D. en 2013 a également suscité des interrogations sur le secret médical en prison et son étendue en lien, notamment, avec des décisions à prendre par les autorités pénitentiaires. En effet, il est apparu que Claude D. avait pour obligation, dans le cadre de sa probation, d'informer son thérapeute au cas où il aurait une nouvelle relation avec une femme. Claude D. s'était exécuté mais le thérapeute n'avait pas jugé utile, à tort ou à raison, de faire suivre l'information aux autorités judiciaires et pénitentiaires. S'en est suivi un débat sur les informations confiées aux intervenants qui sont couvertes par le secret médical. Le 31 octobre 2013, sous l'impulsion du Département en charge du SPEN, la CLDJP a formulé une recommandation relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution<sup>8</sup>. Cette recommandation considère

---

<sup>7</sup> Affaires Claude D. (cf. Rapport de Félix Bänziger, p. 47), Adeline (cf. Rapport de Bernard Ziegler, p. 32) ou Skander Vogt (cf. Rapport de Claude Roullier, recommandation n°7, p. 93).

<sup>8</sup> <https://www.cldjp.ch/wp-content/uploads/2016/07/recommandation-secret-m%C3%A9dical-131031.pdf>

« qu'il est primordial que les autorités d'application et d'exécution des sanctions pénale et des mesures, ainsi que les autorités de probation puissent disposer de tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ; qu'il apparaît souvent que, dans le dossier d'un détenu, les intervenants soumis au secret médical (médecins, thérapeutes, etc.) ne transmettent pas ou ne se sentent pas autorisés à transmettre des informations sur les personnes dont ils ont la charge par suite de décisions judiciaires alors que dites autorités d'exécution en auraient utilement besoin dans leur appréciation devant conduire à une décision ; que c'est aussi parfois le secret de fonction qui est un empêchement à la transmission d'une information essentielle ».

Ainsi, afin de répondre à cette recommandation, et dans le souci de trouver un mode de communication qui convienne à tous les intervenants au sens large, le Médecin cantonal a dirigé un groupe de travail au début de l'année 2014, constitué notamment de la cheffe du SPEN et du chef du SMPP. En collaboration avec ces derniers, le SPEN a procédé à une modification de Loi sur l'exécution des condamnations pénales du 4 juillet 2006 (LEP ; RSV 340.01) en y introduisant un chapitre dédié aux soins médicaux qui prévoit le partage d'informations de manière concertée et systématique dans des situations déterminées ou en cas de connaissance de faits importants susceptibles de mettre en jeu la sécurité au sens large. L'EMPL prévoyant ces modifications législatives (qui incluait également d'autres révisions recommandées dans le rapport de Félix Bänziger), a été traité en commission parlementaire durant l'année 2014, avant d'être soumis au Grand Conseil en février 2015.

Le projet de loi correspondait aux attentes du Grand Conseil, qui l'a accueilli avec un vote d'entrée unanime. Lors des débats qui ont suivi l'entrée en matière de l'EMPL, durant les mois de février et mars 2015, les députés ont abordé l'article 33e LEP cadrant le devoir d'informer et les trois situations où l'échange d'informations est rendu obligatoire (menace, agression imminente ou à venir et évasion en préparation). La modification législative a été adoptée à la quasi-unanimité du Grand Conseil (unanimité moins 2 refus). La cheffe du DIS avait alors annoncé qu'une directive élaborée avec le Médecin cantonal et le SMPP allait régler les modalités de transmission des informations. Cette directive a été adoptée par le Conseil d'Etat dans la foulée et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Cependant, l'échange d'informations doit intervenir à tous les niveaux et n'est pas le seul apanage des acteurs pénitentiaire et médical. L'actualité de ces dernières années le démontre. En effet, suite aux attentats qui ont frappé Paris, le partage d'information entre le SPEN, la Police cantonale et le Ministère public a

été formalisé en 2015 en lien avec toutes les personnes susceptibles de présenter un risque de radicalisation ou de terrorisme. Les observations faites dans les établissements pénitentiaires sont ainsi transmises aux services de renseignements cantonaux qui assurent le lien avec ceux de la Confédération. La procédure ainsi mise en place dans le canton de Vaud est régulièrement citée en exemple par le Service des renseignements de la Confédération.

#### d) Le cadre légal

A la lecture du présent document, l'on constate que les modifications légales et réglementaires ont été nombreuses au sein du SPEN ces six dernières années, sans compter les directives et ordres de services internes émis par la cheffe de service, afin de mieux cadrer l'activité et de répondre à un besoin des collaborateurs de disposer d'un référentiel écrit.

Certaines révisions ont été initiées par le SPEN, alors que d'autres ont été rendues nécessaires afin d'adapter le cadre légal cantonal aux modifications imposées par le législateur fédéral. C'est notamment le cas en ce qui concerne la réforme dite CODEX de 2010 mais également s'agissant de la mise en application de l'initiative UDC sur les renvois des étrangers délinquants ou encore de la modification du droit des sanctions.

A chaque fois, les modifications législatives fédérales ont eu ou auront un impact sur l'activité du SPEN : augmentation de la durée des enquêtes pénales, et donc de celle de la détention avant jugement, avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2011, du Code de procédure pénale (CODEX) ; augmentation du nombre de détentions avant jugement des étrangers susceptibles de faire l'objet d'une expulsion pénale dès le 1er janvier 2017 ; enfin, augmentation du nombre de peines à exécuter avec la réintroduction, à partir du 1er janvier 2018, des courtes peines privatives de liberté dans le cadre du nouveau droit des sanctions.

Cette dernière révision aura un impact non négligeable sur le SPEN. La situation de surpopulation carcérale conduit aujourd'hui à une priorisation des détentions et, parfois, à un report de certaines convocations de personnes condamnées à exécuter une peine. Le nombre exact de personnes condamnées et qui n'ont pas encore exécuté leur peine n'a pas été consolidé à ce jour. De manière générale, ces données sont extrêmement compliquées à tenir, pour tous les cantons ainsi que l'Office fédéral de la statistique. Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit des sanctions au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence de prononcer une mesure alternative à la détention revient à l'OEP, lequel pourrait faire un usage accru du bra-

celet électronique et du travail d'intérêt général (TIG) pour une peine de vingt jours à douze mois d'emprisonnement. La surpopulation carcérale ne sera toutefois pas éradiquée par ce moyen et il est d'autant plus important de poursuivre la mise en œuvre de la planification des infrastructures pénitentiaires.

Pour le SPEN, qui n'a pas d'autre choix que de s'adapter aux changements de son environnement, l'objectif poursuivi a toujours été la clarification des règles pour les personnes détenues, les intervenants et les collaborateurs dans un souci de maintien de l'ordre et de la sécurité publique au sens large, mais également de respect du droit des personnes placées sous le coup de la justice pénale.

De telles modifications impliquent souvent une phase de constatation du problème, d'analyse de la situation, de consultation auprès des partenaires impliqués (autres services, syndicats, cantons, conférences intercantionales), de proposition de solutions et finalement de mise en œuvre. L'engagement du service dans ces tâches requiert la mobilisation de nombreux collaborateurs durant un laps de temps important. Au vu de la mutation subie par le SPEN ces dernières années, il sied de ne pas sous-estimer le travail réalisé par l'ensemble du personnel pour rattraper parfois un retard important.

Ainsi, à titre d'exemple, l'ouverture d'un nouvel établissement est une tâche très gourmande en ressources pour un service qui ne dispose pas réellement de postes dédiés à la conduite de projet ; chacun devant assumer cette tâche en sus de sa mission opérationnelle. Au-delà de la nécessité évidente de recruter de nombreux collaborateurs de tout horizon, c'est toute l'organisation de la prison qui doit se mettre en place selon une réflexion menée en amont. L'ouverture de l'établissement pour mineurs « Aux Léchaies », seule prison fermée pour mineurs de toute la Suisse romande, a été un défi à relever pour le SPEN qui n'avait connu la prise en charge de cette population que dans un contexte restreint à l'époque de la section mineurs au sein de la Prison de la Croisée. Un travail conséquent d'élaboration de règles a été entrepris, toujours dans un esprit de respect de la dignité des personnes détenues et de sécurité publique face à une frange très vulnérable de la population. Il convient ici de saluer la réalisation de cet objectif, tant le canton de Vaud est parvenu à un résultat de qualité reconnu par des instances de surveillance externes.

« Il existe des différences parfois notables entre les établissements dans la manière dont sont prononcées et gérées les mesures de sûreté et de protection dans les cas où un jeune représente un danger pour lui-même ou pour autrui (...). Les clarifications effectuées par la CNPT ont mis en lumière une absence générale de règles claires en la matière. Les cantons de Berne et de Vaud font ici exception, puisqu'ils ont adopté des réglementations que l'on peut qualifier d'exemplaires.»<sup>9</sup>

- *La réinsertion sociale et la prévention de la récidive : mission première du SPEN en sa qualité d'acteur sécuritaire*
- *Le principe de l'exécution de la sanction individualisée et orientée vers les risques comme ligne directrice*
- *L'échange d'informations entre autorités pour préserver la sécurité de tous*
- *La garantie d'un cadre légal cohérent et conforme au droit supérieur*

## 5. Position intercantonale du canton de Vaud

Le canton de Vaud est actuellement le troisième canton avec 12% des détenus suisses dans ses prisons, après Zurich et Berne. Il était donc d'autant plus important d'affirmer de nouveau sa voix sur le plan intercantonal et reprendre part aux décisions qui pouvaient affecter le SPEN.

Pour rappel, deux grandes conférences intercantionales régissent les questions pénitentiaires, qui sont de compétences cantonales :

- l'une latine (cantons romands et le Tessin), la Conférence latine des Directeurs de justice et police (CLDJP) ;
- l'autre nationale, la Conférence cantonale des Directeurs de justice et police de Suisse (CCDJP).

Ces deux conférences réunissent les conseillers d'Etat en charge des domaines justice et police. Elles ont des conférences, commissions ou sous-commissions, dans lesquelles siègent les responsables métier. Contrairement à d'autres concordats qui

---

<sup>9</sup> Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), Rapport thématique sur ses visites d'établissements fermés pour mineurs en Suisse, 27 mai 2016, p. 23

émettent des lignes directrices, les décisions du concordat latin sont contraignantes pour les cantons membres et ont force de loi.

Ainsi, dès 2012, la cheffe du DIS a été élue Présidente des Concordats latins sur la détention pénale des adultes et des mineurs. Elle est également membre du comité de la CCDJP et membre de la CLDJP. En outre, elle est membre du « Comité des 9 » (Neunerausschuss), commission de la CCDJP en charge des questions pénitentiaires. Elle a également été élue membre du Conseil de fondation du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Enfin, depuis 2016, elle est membre du Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH).

Dans ce contexte, la cheffe du DIS a porté plusieurs projets et défendu de nombreuses propositions à caractère politique, telles que la mise en place d'un registre national des délinquants dangereux (non retenue par l'OFJ) ou encore l'harmonisation de l'informatique de la justice pénale favorisant une meilleure transmission des informations entre autorités, pour n'en citer que deux.

Quant à la cheffe du SPEN, elle est membre du Neunerausschuss, membre des commissions latines adultes et mineurs (CCL), membre du Conseil de la fondation romande de détention LMC et membre de plusieurs groupes de travail. En 2017, elle a été élue par ses pairs en qualité de Présidente de la Conférence des Chefs des services pénitentiaires cantonaux, représentant ses homologues dans les instances nationales. A ce titre, elle est également membre de la Conférence des secrétaires de concordat et de l'organe TETRA, piloté par Fedpol, pour coordonner la lutte contre le terrorisme.

Dès lors, le canton de Vaud n'avance pas seul sur le plan pénitentiaire. De nombreuses décisions et réformes ont été construites d'entente avec les autres cantons suisses avec lesquels le canton a recréé un lien d'échange et de confiance. Ceci a permis aux vaudois de se profiler comme canton phare et, dans certains domaines, comme exemplaire en matière carcérale.



## V. Conclusion

Le présent rapport illustre l'important travail engagé par le DIS et le SPEN au cours des six dernières années afin de :

- formaliser et mettre en œuvre une politique pénitentiaire validée par le Grand Conseil ;
- créer des places de détention pour répondre aux besoins des autorités de poursuite pénale et judiciaires ;
- renforcer la sécurité dans les établissements pénitentiaires et au travers de l'évaluation des risques et de la dangerosité des personnes placées sous la responsabilité du SPEN ;
- développer et adapter la prise en charge des personnes détenues eu égard à l'évolution des caractéristiques de la population carcérale ;
- participer activement au dialogue avec tous les acteurs de la chaîne pénale afin de pouvoir s'assurer d'une politique de sécurité coordonnée et efficace.

Le domaine pénitentiaire est extrêmement complexe, tant au vu de la diversité des compétences requises pour exercer la mission, que du nombre de partenaires qui doivent être intégrés pour former un réseau interdisciplinaire cohérent. Les avancées évoquées ci-dessus ont de plus été réalisées malgré un contexte de surpopulation carcérale important, d'événements sécuritaires et de questionnement politico-médiatique soutenu, ainsi que des évolutions du droit et des pratiques.

Le SPEN a su démontrer sa capacité à prendre la mesure des risques inhérents à son activité particulière et à déployer, progressivement et dans la durée, les réformes qui s'imposent. Le Conseil d'Etat ne partage pas l'appréciation des signataires de la requête de la CEP s'agissant de la gestion du service et d'une situation préoccupante en dégradation.

Cela étant, comme l'atteste ce rapport, la mutation opérée par le SPEN ces dernières années se poursuit. Il reste des défis de taille. Ainsi, la modification du nouveau droit des sanctions au 1<sup>er</sup> janvier 2018 entraînera une augmentation du nombre de peines privatives de liberté liée à l'augmentation des courtes peines, à la diminution des possibilités de prononcer une peine pécuniaire ainsi qu'à la réduction du délai de paiement. En se basant sur le nombre de peines privatives de liberté fermes prononcées ces dernières années et partant du constat que la justice accorde moins souvent le sursis dans le canton de Vaud qu'ailleurs en Suisse, une augmentation de 20% par année du nombre de CPPL apparaît réaliste, soit 600 condamnations à une CPPL ferme supplémentaires par année. Dans un contexte de surpopulation carcérale existante, c'est un nouveau défi auquel le SPEN est confronté en raison d'une modification législative sur le plan fédéral.

Ce présent rapport souligne toutefois la capacité du SPEN à agir tant sur le très court terme en prenant des mesures urgentes pour faire face à des situations sécuritaires particulières que sur les moyen et long termes avec une vision affirmée. Les objectifs stratégiques fixés dans le rapport sur la politique pénitentiaire représenteront de véritables points cardinaux pour la conduite de l'ensemble du service ces 10-15 prochaines années

La COGES dans son dernier rapport annuel soulignait lui également le travail réalisé et les enjeux à venir: « *le SPEN est probablement [le service - NDR] qui a vécu la plus grande mutation lors de cette dernière décennie, et ce n'est pas fini. Certaines affaires de forte gravité ont attiré l'attention du public et des politiques sur le retard considérable pris dans la politique pénitentiaire. Une politique a été arrêtée (cf. rapport politique pénitentiaire de décembre 2015), la direction du service a été repensée, des places supplémentaires ont été construites, d'autres font l'objet d'une planification pour la prochaine décennie, du personnel supplémentaire a été engagé et devra l'être, mais il ne faut pas se cacher que la situation dans ce domaine si sensible est potentiellement explosive. Il importe de ne pas attendre des dommages graves pour améliorer la sécurité des établissements pénitentiaires ainsi que les conditions de travail et la santé des personnes en contact quotidien avec les détenus* ».

Le Conseil d'Etat est conscient que le monde pénitentiaire constitue un environnement particulier. Les collaborateurs du SPEN font face à des conditions de travail difficiles avec des ressources limitées. Le profil de la population carcérale a aussi passablement évolué ces dernières années, rendant le quotidien plus complexe dans les établissements pénitentiaires de ce canton.

Cela étant, les réformes vont se poursuivre et un plan de mesures plus complet, intégrant notamment des réflexions sur l'organisation des EPO, va être établi. Ce dernier s'appuiera notamment sur les constats établis par la Direction du SPEN et sur les recommandations qui seront formulées par les deux commissions de surveillance que sont la CPVGC et la COGES. La mise en œuvre de ces mesures se déclinera sur plusieurs années. De plus, comme cela a déjà été souligné, tant le Conseil d'Etat, que le Département concerné, se tiennent à l'entière disposition des commissions de surveillance du Grand Conseil.

S'agissant de l'institution d'une CEP, le Conseil d'Etat rappelle l'art. 67 LGC qui stipule :

« 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.

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

Le rôle de la CEP est donc d'établir les faits et de réunir d'autres moyens d'appréciation. Cette définition est formulée de façon très large. Comme le montrent clairement les travaux préparatoires de cette disposition de la LGC, la CEP n'a pas à prendre une décision, mais à faire un rapport et des propositions. Son rôle ne se limite, en revanche, pas à contrôler la gestion, mais elle doit avoir le pouvoir d'investigation le plus étendu en menant elle-même l'enquête et en instruisant le dossier.

La commission n'est cependant pas une autorité pénale, ni disciplinaire, mais elle doit éclaircir les faits et les responsabilités (EMPL sur la LGC du 3 février 1998 / Bulletin du Grand Conseil, session janvier 1998, 2C, p. 6855).

Son mandat s'inscrit dans le cadre de la haute surveillance, de nature politique, que le Grand Conseil exerce sur le Gouvernement, conformément à l'article 66 de la Constitution vaudoise.

C'est donc au Grand Conseil qu'il incombe de déterminer si les conditions posées par l'article 67 LGC sont remplies en l'espèce.

Le Conseil d'Etat juge toutefois que les événements qui peuvent aboutir à la création d'une CEP se mesurent à l'aune de critères aussi objectifs que possibles. Il y a lieu d'éviter de prendre une décision sous le coup de l'émotion ou sous la pression de certains facteurs indépendants et difficilement maîtrisables. Le commentaire de l'article 67 LGC précise d'ailleurs qu'une telle commission est réservée à des circonstances véritablement exceptionnelles (Bulletin du Grand Conseil, session janvier 1998, 2C, p. 6898).

Cette notion d'exception correspond aussi à la volonté exprimée par les députés durant les travaux de la commission parlementaire, qui ont alors précisé qu'une telle commission était justifiée dans des circonstances graves (Bulletin du Grand Conseil, session janvier 1998, 2C, p. 7008). Les députés ont néanmoins décidé de ne pas définir la gravité des circonstances avec plus de précision, afin de laisser une marge d'appréciation dans chaque cas d'espèce.

Dans la pratique, la rareté des cas (deux fois depuis 1998), et leurs caractéristiques, démontrent que seuls des cas dont la gravité objectivement incontestable ne souffrant 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.

La décision du Grand Conseil doit s'examiner au regard du principe général de la proportionnalité qui régit l'ensemble du droit public, suivant lequel la mesure prise doit permettre d'atteindre le but qu'elle recherche (adéquation), que les atteintes aux autres intérêts publics ou privés ne sont pas si graves qu'il faille renoncer à ladite mesure (nécessité) et enfin, que parmi les mesures concevables, celle retenue ménage le mieux possible les autres intérêts publics affectés par la mesure (subsidiarité).

En l'espèce, il est important de relever que le DIS a répondu, par courrier du 19 septembre 2017, à l'entier des griefs invoqués par les détenus des EPO dans leur courrier du 21 août 2017.

Ainsi, s'agissant de la caméra dans le parloir, celle-ci a été démontée le 11 septembre 2017, tout en précisant qu'elle ne disposait pas de la fonction « zoom » et n'était pas non plus équipée de microphone, de sorte qu'elle ne servait qu'à surveiller le parloir pour éviter d'éventuelles agressions.

En ce qui concerne les matchs de foot, le budget alloué aux EPO pour des ballons de foot avait été jugé trop élevé. La décision de n'attribuer que 2 ballons par match au lieu de 3 leur avait été communiquée, notamment par courrier de la direction des EPO du 25 avril 2017, après concertation avec un groupe de détenus désigné pour participer à la discussion.

Quant aux critiques relatives à une violation du droit d'être entendu dans le cadre de sanctions disciplinaires, celles-ci ont été minutieusement examinées par le SPEN et se sont avérées être inexactes.

Ce faisant, les détenus auteurs du courrier du 21 août 2017 ont reçu une réponse claire et tous les points soulevés dans leur courrier ont été traités. Il en va de même des courriers qui ont suivi et dont le Bureau du Grand Conseil a reçu copie via la Présidente du parlement, notamment ceux portant sur les fouilles et l'alimentation. Le courrier de huit anciens collaborateurs a également amené la COGES à entendre ces derniers, le SPEN n'ayant pas connaissance de l'identité des auteurs.

Enfin, le Conseil d'Etat tient à souligner la tension importante dans le cellulaire engendrée par ces événements. En effet, le courrier de septembre dernier des 62 personnes détenues leur a offert une tribune médiatique et politique de premier rang, les poussant à adopter une attitude de « toute puissance » au sein des EPO. Les détenus menacent régulièrement les collaborateurs et la direction de l'établissement de contacter la presse et le Grand Conseil à la moindre décision qui ne les satisfait pas. Le Conseil d'Etat juge cette situation non sans danger pour la stabilité de l'établissement.

Ainsi, à la lumière du présent rapport, le Conseil d'Etat se détermine de la manière suivante :

- Le monde pénitentiaire est complexe et les évolutions constantes en matière de droit fédéral et cantonal (CODEX, expulsion des étrangers délinquants, nouveau droit des sanctions, etc.) ainsi que les concordats intercantonaux, demandent d'adapter constamment les infrastructures et les pratiques.
- La surpopulation carcérale qui existe dans le canton constitue une pression continue sur l'ensemble du système pénitentiaire et des réponses sont proposées pour endiguer ce phénomène. La législature précédente, ce sont près de 250 places créées ou transformées et une augmentation de la dotation du personnel du SPEN de 45 % pour rattraper une partie du retard pris en la matière.
- La forte croissance démographique, ainsi que les évolutions en matière de typologie des détenus (vieillesse, troubles psychiques, etc.) contribuent aux défis en matière d'infrastructures et de prise en charge spécifique. Ces défis ont été identifiés et des objectifs fixés dans le rapport sur la politique pénitentiaire validé par le Grand Conseil.
- La gestion du SPEN est efficace et démontre une capacité permanente d'adaptation et de recherche de solutions. Ce service a la confiance du Conseil d'Etat, qui réitère sa volonté de collaborer avec les commissions de surveillance du Grand Conseil pour la recherche de pistes d'amélioration, comme il le fait pour l'ensemble de ses services.

**Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de rejeter la requête pour l'institution d'une CEP sur la gestion du Service pénitentiaire.**