



**RAPPORT DE LA COMMISSION
DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

ET

DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT

Du 1^{er} Juillet 2018 au 30 juin 2019

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
1. INTRODUCTION	3
2. LISTE DES RECOMMANDATIONS	4
3. ACTIVITES DU 1ER JUILLET 2018 AU 30 JUIN 2019	6
Nombre de séances plénières	6
Séances de coordination avec la Commission des finances (COFIN) et la Commission de gestion (COGES)	6
Séances avec la Commission de gestion (COGES).....	6
Assises de la chaîne pénale	6
Forum de la détention et de la probation.....	6
Visites	6
Nombre de personnes détenues auditionnées.....	7
Courriers	7
4. SUIVI DES RECOMMANDATIONS, OBSERVATIONS ET NOUVELLES RECOMMANDATIONS ...	8
<i>Préambule</i>	8
<i>a. Statistiques d'occupation</i>	8
<i>b. Surpopulation</i>	11
<i>c. Zones de rétention (zones carcérales)</i>	12
<i>d. Conditions matérielles de détention</i>	14
<i>e. Mixité des régimes de détention / Respect des conditions liées au type de régime</i>	16
<i>f. Détention cellulaire sous la forme de l'isolement</i>	17
<i>g. Fouilles</i>	17
<i>h. Demandes d'entretien</i>	17
<i>i. Information aux personnes détenues</i>	18
<i>j. Plan d'exécution de la sanction (PES)</i>	19
<i>k. Accès à la formation et au travail</i>	20
<i>l. Loisirs et activités culturelles et sportives</i>	21
<i>m. Communication avec l'extérieur</i>	21
<i>n. Congés et sorties</i>	22
<i>o. Mesures alternatives</i>	23
<i>p. Gestion de l'argent des personnes détenues</i>	24
<i>q. Transferts</i>	24
<i>r. Politique sanitaire</i>	25
<i>s. Femmes en détention</i>	28
<i>t. Détention administrative</i>	28
<i>u. Surveillance des lieux de détention</i>	29
<i>v. Assises de la chaîne pénale</i>	29
5. CONCLUSION.....	32
ANNEXE I : COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL	33
ANNEXE II : MISSION ET COMPÉTENCES DE LA COMMISSION.....	34
ANNEXE III : POSTULAT VALÉRIE SCHWAAR ET CONSORTS AU NOM DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL – FEMMES INCARCÉRÉES DANS LE CANTON DE VAUD: ÊTRE DANS UNE PRISON PENSÉE PAR ET POUR LES HOMMES (19_POS_150)	35
ANNEXE IV : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES.....	40
ANNEXE V : DISTRIBUTION DU RAPPORT DE LA COMMISSION AVEC LES DÉTERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT	41
ANNEXE VI : DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL.....	42

1. INTRODUCTION

Pour la seconde année de la législature, la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC) a pu compter sur une stabilité dans sa composition et dans le quatuor d'expert-e-s qui la seconde avec compétence et engagement. Elle a ainsi pu poursuivre son travail dans de bonnes conditions, en collaborant aussi avec des représentant-e-s de la Commission de gestion du Grand Conseil (COGES) et de la Commission des finances du Grand Conseil (COFIN).

La CVGC a visité tous les établissements situés dans le canton de Vaud ainsi que trois établissements hors canton (Champ-Dollon GE, Bellevue NE et Thorberg BE) et un établissement de détention administrative (Favra GE). Elle a également effectué des visites dans les zones carcérales. Elle tient à remercier le Service pénitentiaire (SPEN), les directions et le personnel de tous les établissements pour leur disponibilité et leur ouverture : les entretiens avec les personnes détenues et la visite des lieux de détention ont ainsi pu se faire dans de bonnes conditions.

Par ailleurs la commission a rencontré plusieurs interlocuteurs pour échanger sur des domaines qui concernent la détention : santé, Ministère public, probation, Service de la population etc. Elle a siégé et visité la Prison de Champ-Dollon avec son homologue genevoise, renouvelée en début de législature : une collaboration plus étroite est souhaitée.

La commission tient à remercier les expert-e-s de leur engagement et associe à ces remerciements la secrétaire de la commission, Mme Fanny Krug, pour sa constante disponibilité, sa connaissance des dossiers et ses compétences. Elle assure ainsi la nécessaire mémoire depuis le Comité des visiteurs et les débuts de la CVGC.

Enfin la commission a été en contacts réguliers avec la cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), Mme Béatrice Métraux et avec la cheffe du SPEN, Mme Sylvie Bula. Elle leur exprime son respect pour leur action et sa gratitude pour des échanges francs et constructifs.

2. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Zones de rétention (zones carcérales)

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre sans délai toutes mesures visant à respecter les dispositions légales limitant à 48 heures le séjour dans les zones carcérales (art. 27 de la loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse - LVCPP) pour mettre un terme à des conditions inadmissibles.

Recommandation 2

Conditions matérielles de détention

La commission recommande au Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil sur les conséquences financières des dédommagements obtenus ainsi que sur le total des réductions de peine.

Recommandation 3

Détention cellulaire sous la forme de l'isolement

La commission recommande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de limiter à 14 jours les arrêts disciplinaires selon les normes du CPT.

Recommandation 4

Demandes d'entretien

La commission recommande au Conseil d'Etat de veiller à ce que les réponses aux demandes des personnes détenues soient traitées dans un délai raisonnable et que les personnes soient informées du suivi de leurs demandes.

Recommandation 5

Information aux personnes détenues

La commission recommande au Conseil d'Etat de finaliser les brochures d'information pour tous les établissements de détention, d'harmoniser les règlements et directives et de s'assurer de leur diffusion en plusieurs langues auprès des personnes détenues.

Recommandation 6

Plan d'exécution de la sanction (PES)

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre, pour chaque personne détenue, toutes mesures utiles afin que l'élaboration des Plans d'exécution de la sanction (PES) se fasse dans un délai qui permette de déployer ses effets, prenne mieux en compte la progression de l'incarcération et vise à la réinsertion.

Recommandation 7

Accès au travail

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes mesures visant à mettre à disposition suffisamment de places de travail pour que l'obligation au travail des personnes condamnées soit respectée.

Recommandation 8

Accès à la formation

La commission recommande au Conseil d'Etat de publier un bilan de la politique de formation de ces cinq dernières années ainsi qu'un plan d'actions en la matière.

Recommandation 9

Congés et sorties

La commission recommande au Conseil d'Etat d'adresser un bilan des mesures prises en matière de réinsertion suite au rapport sur la politique pénitentiaire.

Recommandation 10

Transferts

La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de veiller à ce que les personnes détenues soient informées et préparées à leur transfert le mieux possible, tout en tenant compte des impératifs sécuritaires.

Recommandation 11

Politique sanitaire

Le Concordat latin a décidé d'une politique d'harmonisation des frais médicaux à partir du 1^{er} janvier 2019. La commission recommande au Conseil d'Etat de clarifier l'application de cette décision et de soigner l'information aux personnes détenues quant à leurs droits et devoirs en la matière.

Recommandation 12

La commission recommande au Conseil d'Etat d'envisager de prendre en charge dans un programme de santé publique le traitement des maladies contagieuses des personnes détenues.

3. ACTIVITES DU 1ER JUILLET 2018 AU 30 JUIN 2019

Nombre de séances plénières

La commission s'est réunie à 12 reprises en séance plénière, dont 2 séances dédiées à l'examen du présent rapport annuel. Dans le cadre de ces séances, la commission s'est entretenue avec :

- La Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS)
- Le Procureur général du Canton de Vaud
- La Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN)
- Le Chef du Service de la population (SPOP)
- Le Chef du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP)
- Le Directeur de la Fondation Vaudoise de probation (FVP)
- Les Expert-e-s (examen du projet de rapport annuel)
- La Commission genevoise des visiteurs officiels

Séances de coordination avec la Commission des finances (COFIN) et la Commission de gestion (COGES)

1 séance de coordination CVGC-COFIN-COGES.

Séances avec la Commission de gestion (COGES)

1 séance commune CVGC-COGES.

Assises de la chaîne pénale

L'ensemble des commissaires a participé aux Assises de la chaîne pénale le 10 décembre 2018.

Forum de la détention et de la probation

Le Président de la commission a assisté au premier Forum de la détention et de la probation sur le thème « Standards ! Dans quel but ? » qui s'est tenu les 19 et 20 novembre 2018 à Fribourg.

Visites

La commission a effectué 17 visites d'établissements, en principe accompagnée par un ou deux expert-e-s. Toutes les visites ont été faites par une délégation de la commission, à l'exception d'une visite effectuée *in corpore*.

8 visites annoncées dans les lieux de détention situés dans le canton de Vaud

- 1 visite à la zone carcérale de l'Hôtel de Police de Lausanne (1 expert)
- 1 visite à la zone carcérale de la Police cantonale à la Blécherette, Lausanne (1 expert)
- 2 visites aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe, Orbe, dont une sur 1 jour et demi (sans expert) et une consacrée à une audition (1 experte)
- 1 visite à la Prison de la Croisée, Orbe (1 experte)
- 1 visite à la Prison de la Tuilière, Lonay (2 experts)
- 1 visite à la Prison du Bois-Mermet, Lausanne (2 experts)
- 1 visite à l'Etablissement de détention pour mineurs et jeunes adultes « Aux Léchaires » (2 experts).

4 visites inopinées dans les lieux de détention situés dans le canton de Vaud

- 1 visite à la zone carcérale de la Police cantonale à la Blécherette, Lausanne
- 2 visites à la zone carcérale de l'Hôtel de Police de Lausanne (1 expert)
- 1 visite à l'Etablissement du Simplon, Lausanne

5 visites annoncées dans les lieux de détention situés hors du canton de Vaud

- 2 visites à l’Etablissement d’exécution des peines de Bellevue, Gorgier, Neuchâtel, dont une visite d’une journée (1 expert) et une consacrée à une audition
- 1 visite à l’Etablissement fermé de Favra, Puplinge, Genève (1 expert)
- 1 visite à la Prison de Champ-Dollon, Puplinge, Genève, avec la Commission genevoise des visiteurs officiels (1 experte)
- 1 visite à l’Etablissement pénitentiaire de Thorberg, Krauchthal, Berne (2 experts)

Au terme de chaque visite, la commission rédige un rapport qui est transmis uniquement à la direction des établissements visités et à leurs autorités hiérarchiques.

Nombre de personnes détenues auditionnées

La commission a auditionné 114 personnes détenues dans des lieux de détention situés dans le canton de Vaud et 18 personnes détenues dans des établissements situés hors du canton de Vaud.

Courriers

Les personnes privées de liberté ont la possibilité d’adresser un courrier à la commission pour lui exprimer leurs préoccupations en relation avec les conditions de détention. Pour la période sous rapport, la commission a reçu 75 courriers au 27.6.2019 (52 pour la période 2017-2018) de personnes détenues dans des établissements vaudois et hors-canton, dont quelques courriers collectifs. Selon les contenus, la réponse se fait par accusé de réception, par réponses motivées ou par visite.

Le nombre de courriers est en augmentation par rapport à l’année précédente.

Les courriers traitent notamment des points suivants :

- Fouille corporelle et prise d’urine
- Traitement des demandes d’entretien, d’information
- Frais médicaux et dentaires, part réservée de la rémunération et comptabilité
- Etablissement et suivi des PES (congé, sorties, libérations conditionnelles)
- Travail (accès, rémunération, âge, incapacité)
- Relations internes, harcèlement
- Température des cellules
- Téléphonie
- Etc.

Les thèmes abordés dans les courriers permettent d’orienter le regard et l’attention de la commission lors de ses visites.

4. SUIVI DES RECOMMANDATIONS, OBSERVATIONS ET NOUVELLES RECOMMANDATIONS

Préambule

La commission observe que l'ensemble des recommandations émises dans son rapport annuel 2017-2018 sont encore valables.

a. Statistiques d'occupation

Taux d'occupation des établissements vaudois visités				
Lieu de détention	Date de la visite	Taux d'occupation le jour de la visite de la commission. Remarques	Taux d'occupation en 2017-2018	Taux d'occupation en 2016-2017
Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO)	28.09.2018 et 10.10.2018	97% (324 personnes détenues en exécution de peine et de mesure pour 333 places) Pénitencier-Bochuz : 98% (142 personnes détenues pour 145 places, dont 8 places en unité de soins psychiatriques) Colonie fermée (COF) : 97% (102 personnes détenues pour 105 places) Colonie ouverte (COO) : 96.5% (80 personnes détenues pour 83 places)	97.5% (325 personnes détenues pour 333 places) Pénitencier-Bochuz : 97% (141 personnes détenues pour 145 places, dont 8 places en unité de soins psychiatriques) Colonie fermée (COF) : 98% (103 personnes détenues pour 105 places) Colonie ouverte (COO) : 97.5% (81 personnes détenues pour 83 places) (13.11.2017)	96% (5.12.2016)
Prison de la Croisée	22.11.2018	152% (322 personnes détenues pour 211 places) 53 personnes en exécution de peine (en attente de transfert) 59 personnes en exécution anticipée de peine (en attente de transfert) 58 personnes exécutant de courtes peines privatives de liberté (jusqu'à 6 mois, cumul possible). 3 personnes sous mesures (en attente de transfert) : art. 59 CP et 60 CP. 149 personnes en détention avant jugement (DAJ)	152% (322 personnes détenues pour 211 places) 43 personnes en exécution de peine (en attente de transfert) 85 personnes en exécution anticipée de peine (en attente de transfert) 63 personnes exécutant de courtes peines privatives de liberté (jusqu'à 6 mois, cumul possible). 5 personnes sous mesures (en attente de transfert) : 4 mesures art. 59 CP, 1 mesure art. 60 CP. 126 personnes en détention avant jugement (9.10.2017)	150% (7.11.2016)
Prison du Bois-Mermet	14.02.2019	170% (170 personnes détenues pour 100 places – 96 cellules dont 74 avec 2 personnes détenues, et 3 avec 4 personnes détenues) 41 personnes condamnées 22 personnes en exécution anticipée de peine 5 personnes en attente de transfert pour exécution anticipée de peine (EAP 2019) 102 personnes en DAJ	170 % (170 personnes détenues pour 100 places) 67 personnes condamnées 103 personnes en détention avant jugement (22.01.2018)	168% (22.9.2016)

Taux d'occupation des établissements vaudois visités

Lieu de détention	Date de la visite	Taux d'occupation le jour de la visite de la commission. Remarques	Taux d'occupation en 2017-2018	Taux d'occupation en 2016-2017
Etablissement du Simplon	18.06.2019	97% (35 personnes détenues pour 36 places) 30 hommes détenus en régime de semi-détention 1 femme détenue 4 hommes en détention pour de courtes peines	89% (32 personnes détenues pour 36 places) (7.11.2017)	94% (14.3.2019)
Prison de la Tuilière	17.01.2019 (statistiques au 18.1.2019)	111% (92 personnes détenues pour 82 places). 34 personnes condamnées à une peine privative de liberté, 11 personnes sous mesures (art. 59 et 60), 7 personnes en courtes peines privative de liberté, 8 personnes en attente de jugement exécutoire, 8 personnes en exécution anticipée de la peine, 23 personnes en détention avant jugement. 56 femmes et 36 hommes (dont 13 en unité de soins psychiatriques. 13 places en unité de soins psychiatriques (hommes) occupées à 100%. Le secteur mère-enfant n'était pas occupé au moment de la visite	120% (99 personnes détenues pour 82 places) 59 personnes condamnées, 28 personnes en détention avant jugement, 10 personnes en courtes peines privative de liberté, 2 mères-enfant. 64 femmes et 35 hommes (dont 13 en unité de soins psychiatriques occupée à 100%). 13 places en unité de soins psychiatriques (hommes) (15.01.2018)	120% (2.3.2017)
Etablissement de détention pour mineurs et jeunes adultes Aux Léchaïres	07.03.2019	75 % 18 jeunes adultes pour 18 places de détention et 9 personnes mineures, dont 3 filles, pour 18 places de détention	100% (30 personnes détenues pour 30 places disponibles – 1 section pas ouverte) 18 places pour mineurs 12 places disponibles pour jeunes adultes 6 places en réfection (1.02.2018)	Taux d'occupation jeunes adultes : 91.5% (22.2.2017)
Hôtel de Police de Lausanne	4.10.2018 28.5.2019	100 % (20 cellules disponibles, toutes occupées, 5 autres en transformation). 44% - 11 personnes détenues pour 25 cellules disponibles. Les travaux de transformation des 5 cellules ont été terminés en décembre 2018, la capacité est revenue à la normale, soit 25 cellules. Durée médiane de détention pour 2018 : 380 heures soit 15,8 jours	100 % (20 cellules disponibles, 5 autres en transformation), dont une majorité de séjour dépassant les 48 heures légales. (22.11.2017) Durée médiane de détention 2017 : 21 jours	100% (28.6.2017)

Taux d'occupation des établissements vaudois visités

Lieu de détention	Date de la visite	Taux d'occupation le jour de la visite de la commission. Remarques	Taux d'occupation en 2017-2018	Taux d'occupation en 2016-2017
Centre de la police de la Blécherette, Lausanne	18.03.2019	100% (19 places de détention, toutes occupées au moment de la visite, soit 15 à la zone carcérale et 4 au Centre de gendarmerie mobile). 2 places de détention ont été supprimées pour faire place à des salles d'audition sécurisées devenues indispensables. Durée médiane de détention 2018 : 15 jours à la Zone carcérale de la Blécherette, 16 jours dans les Centres de gendarmerie mobile.	100% (21 places de détention, toutes occupées, soit 15 à la zone carcérale et 6 au Centre de gendarmerie mobile), dont une majorité de séjour dépassant les 48 heures légales. (27.11.2017) Durée médiane de détention 2017 : 18 jours à la Zone carcérale de la Blécherette, 17 jours dans les Centres de gendarmerie mobile	100% (28.6.17)

Etablissements hors-canton visités – nombre de personnes placées par les autorités vaudoises

Lieu de détention	Date de la visite	Nombre de personnes placées par les autorités vaudoises	Nombre de personnes placées par les autorités vaudoises lors de la dernière visite
Etablissement d'exécution des peines de Bellevue	14.03.2019	15 personnes placées par les autorités vaudoises Capacité de l'établissement: 65 places (taux d'occupation 100%)	5 personnes détenues Capacité de l'établissement : 54 places – réduite à 39 le temps des travaux de rénovation (27.01.2016)
Prison de Champ-Dollon	11.04.2019	7 personnes placées par les autorités vaudoises, dont 4 femmes Capacité de l'établissement: 398 places (taux d'occupation 168%)	7 détenus sous juridiction vaudoises. Capacité de l'établissement : 376 Surpopulation 223% - 836 personnes détenues dont 35 femmes (18.11.2013)
Etablissement pénitentiaire de Thorberg	25.04.2019	5 personnes placées par les autorités vaudoises Capacité de l'établissement: 180 places (taux d'occupation 95%)	1 personne condamnée par la justice vaudoise (29.4.2015)
Etablissement fermé de Favra	28.03.2019	7 personnes placées par les autorités vaudoises (une 8 ^e arrivait dans la soirée) Capacité de l'établissement : 20 places (taux d'occupation 100%)	11 (8 places réservées pour le Canton de Vaud) Capacité de l'établissement : 20 places (28.2.2018)

b. Surpopulation

La surpopulation carcérale a des effets sur de nombreux aspects des conditions de détention.

La situation n'a pas changé depuis le rapport précédent et pour mémoire nous reprenons les constats qui y figuraient.

Comme il manque des places dans les établissements d'exécution des sanctions pénales, la surpopulation dans les établissements prévus pour la détention avant jugement est due principalement au fait qu'une forte proportion des places disponibles sont occupées par des personnes en exécution de sanction. Cet état a des répercussions sur les zones de rétention (devenues en fait des « zones carcérales »), qui détiennent les personnes au-delà des 48 heures prévues par la loi. Par conséquent, le nombre de places suffisant pour des arrestations n'est pas garanti.

La surpopulation a des conséquences délétères et pour les personnes détenues et pour le personnel, surtout quand elle s'inscrit dans la durée : mixité des régimes dans des établissements pas prévus pour cela, taille des cellules, tensions dues au surnombre, accès à la formation et au travail, suivi des plans d'exécution de la sanction (PES), etc.

Plusieurs des recommandations qui suivent concernent des problèmes dus pour une grande part à la surpopulation carcérale.

La question de la surpopulation et des mesures à prendre avait été relevée par la Commission de Gestion (COGES), dans son rapport 2017 et son observation sur les infrastructures pénitentiaires nécessaires, que nous citons *in extenso* :

« Malgré les plus de 250 places de détention créées ou transformées entre 2012 et 2014, de nouvelles constructions sont nécessaires pour combler le retard accumulé de longue date en matière d'infrastructures pénitentiaires. Si la feuille de route concernant la planification des infrastructures pénitentiaires reconnaît cette nécessité, certains des projets qu'elle contient sont en cours de discussion, pour diverses raisons.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur la stratégie qu'il définit pour atteindre les objectifs initialement fixés dans sa feuille de route. Au vu des problèmes rencontrés avec le bâtiment de la Colonie, il est également prié de fournir un calendrier réaliste et partagé par l'ensemble des services concernés par les travaux à venir, et d'informer régulièrement le Grand Conseil de leur avancée »¹.

En conclusion, la commission ne peut que reprendre les recommandations des précédents rapports, et sera attentive au suivi de la réponse donnée par le Conseil d'Etat à la 1^{ère} observation du Rapport de gestion 2017 et à l'établissement de la stratégie de développement des infrastructures pénitentiaires, annoncée pour 2018 puis 2019, avec une feuille de route pour trouver des solutions, y compris à court terme.

¹ Rapport de la commission chargée de contrôler la gestion du Conseil d'Etat du Canton de Vaud, Année 2017, p. 7

c. Zones de rétention (zones carcérales)

Depuis 2012, les observations concernant la zone carcérale de la Police cantonale à la Blécherette et l'Hôtel de Police de Lausanne, restent inchangées malgré quelques améliorations. Ce simple constat est en soi particulièrement préoccupant, au vu des conditions de détention absolument inadaptées pour des rétentions allant au-delà du délai légal de 48 heures² (et a fortiori pour des exécutions de peine), ainsi que des conditions de travail particulièrement éprouvantes pour les agents et autres personnels, y compris infirmier.

Tout d'abord, pour les zones gérées par la Police cantonale vaudoise (PolCant), la commission salue le fait que les personnes nouvellement arrivées reçoivent désormais un règlement de maison contenant les principales informations. Ce règlement se décline en deux versions, pour la détention avant jugement et pour l'exécution de peine (entérinant ainsi au passage la fonction de détention de la zone carcérale). Le langage est simple et l'utilisation de pictogrammes en facilite la lecture. A la Blécherette, ce document est déjà disponible en dix langues. A l'Hôtel de Police de Lausanne, le document n'existe pour l'instant qu'en français, mais des traductions dans les langues les plus couramment parlées sont prévues, ce qui est essentiel étant donné la proportion importante de personnes détenues étrangères non-francophones.

Au Centre de la police de la Blécherette, les cellules ne disposent pas de fenêtre et la cour de promenade est réduite à un abri derrière un couvert à véhicules. Il est prévu qu'une salle inoccupée de la zone carcérale soit équipée d'une table afin que les personnes détenues puissent y écrire dans de bonnes conditions. En attendant, les personnes détenues qui souhaitent écrire sont conduites dans une salle de garde à vue.

A l'Hôtel de Police de Lausanne, diverses améliorations ont été apportées, notamment dans le service médical dont les locaux sont équipés désormais de ventilation), la qualité des repas, le rafraîchissement en carrelage à quelques endroits et l'équipement des toutes les cellules avec un dispositif de vidéosurveillance. D'autre part, les aménagements réalisés de la zone de promenade ont permis de sécuriser l'espace – toujours sombre – et de soustraire les personnes détenues à la vue des nombreuses personnes susceptibles de transiter, y compris des témoins ou des victimes. Mais les constats établis par le rapport précédent de la commission sont toujours d'actualité :

- Mauvaise qualité de la ventilation dans les cellules et les couloirs
- Absence de lumière du jour et d'horloge consultable depuis les cellules, difficultés de repères temporels
- Fréquence des douches trois fois par semaine jugée insuffisante, *a fortiori*, dans les conditions actuelles de détention (air vicié et humide)
- Nécessité d'une information de base (langage simple, voire pictogrammes)
- Pas d'information systématique sur la possibilité d'accès à la petite bibliothèque

Les conditions de détention dans les zones carcérales ne sont toujours pas conformes aux règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe :

² Art. 27, al. 1 de la loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale (LVCP)

18.2 Dans tous les bâtiments où des détenus sont appelés à vivre, à travailler ou à se réunir :

- a. les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que les détenus puissent lire et travailler à la lumière naturelle dans des conditions normales, et pour permettre l'entrée d'air frais, sauf s'il existe un système de climatisation approprié ;
- b. la lumière artificielle doit être conforme aux normes techniques reconnues en la matière ; et
- c. un système d'alarme doit permettre aux détenus de contacter le personnel immédiatement.

Pour les zones carcérales de l'Hôtel de Police de Lausanne et de la Blécherette, un pool de 4 infirmières organise une permanence quotidienne. Un médecin et un psychiatre sont à disposition un jour par semaine et sur demande en cas d'urgence.

Le paradoxe c'est que ces diverses améliorations tendent à légitimer l'usage de lieux prévus pour une courte durée de rétention comme des établissements de détention, alors que les conditions de détention sont inadaptées pour une longue durée et que le personnel n'est pas formé comme agent de détention.

Quant à la question de l'engagement d'entreprises de sécurité privées pour la surveillance des personnes détenues, elle pose la question de la privatisation d'une tâche régaliennne. Plus concrètement, cela pose les difficultés suivantes :

- Engagement de personnes domiciliées à l'étranger (frontalier-ères) alors que le personnel de la police doit être domicilié en Suisse
- Difficulté de contrôle du casier judiciaire du personnel engagé, notamment si domicilié à l'étranger
- Formation sommaire (une demi-journée de formation par le SPEN).

Le caractère à l'origine provisoire et exceptionnel de cette situation s'est donc pérennisé depuis 2012, au détriment des droits fondamentaux des personnes retenues en ces lieux, ainsi que des conditions de travail du personnel³.

Il est également important de rappeler que les conditions de détention observées peuvent être qualifiées d'isolement cellulaire, défini par les "Règles Nelson Mandela" comme "l'isolement d'un détenu pendant 22 heures par jour ou plus, sans contact humain réel⁴." Ces mêmes règles interdisent d'ailleurs toute forme d'isolement "prolongé" (i.e. pour une période de plus de 15 jours consécutifs), étant donné les effets psychologiques dommageables et potentiellement irréversibles au-delà d'une telle durée.

Or pour l'année 2018, dans les centres de détention des polices vaudoise et lausannoise :

- la durée médiane de détention se situe entre 15 et 16 jours
- la durée maximale de détention atteint 29 jours à l'Hôtel de Police de Lausanne, 28.5 jours dans les Centres de gendarmerie mobile et 27 jours à la zone carcérale de la Blécherette
- la proportion de personnes détenues ayant séjourné plus de 48 heures représente 94,7% des personnes détenues à l'Hôtel de Police de Lausanne, 61% des personnes détenues à la zone carcérale de la Blécherette et 64.5% des personnes détenues dans les Centres de gendarmerie mobile.

³ Sur ce point, il est important de souligner que toutes les personnes détenues avec lesquels la Commission s'est entretenue ont parlé en termes élogieux des agents et des policiers.

⁴ Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), Règles 43 et 44.

Les entretiens réalisés avec des personnes détenues de l’Hôtel de police ont permis de constater le caractère anxiogène des cellules et le désarroi généré par les conditions de détention. Il faut relever qu’en 2018, le nombre de tentatives de suicide dans les zones carcérales s’élevait à 18.

Les déterminations du Conseil d’Etat au rapport annuel 2017-2018 de la Commission qui présentent l’ouverture d’un nouvel établissement à Orbe (“site des Grands-Marais”) à l’horizon 2025 comme « solution » semblent clairement insatisfaisantes au vu de l’urgence de la situation.

Au vu d’une situation qui perdure depuis des années dans les zones carcérales, la commission décide, sauf cas exceptionnel, d’y suspendre ses visites, qui pourraient être considérées comme une caution de l’état de fait. La commission est disposée à reprendre ses visites lorsque la durée de rétention dans les cellules des locaux de gendarmerie ou de police sera limitée à 48 heures au maximum pour respecter les dispositions légales. Dans cette attente, la commission demande un rapport périodique sur l’évolution de la situation.

Recommandation 1

La commission recommande au Conseil d’Etat de prendre sans délai toutes mesures visant à respecter les dispositions légales limitant à 48 heures le séjour dans les zones carcérales (art. 27 de la loi vaudoise d’introduction du code de procédure pénale suisse-LVCP) pour mettre un terme à des conditions inadmissibles.

d. Conditions matérielles de détention

La situation de surpopulation dans les établissements conçus pour des détentions avant jugement n’a pas évolué depuis le dernier rapport.

Ainsi la Prison du Bois-Mermet (taux d’occupation 170% le jour de la visite), dispose de 96 cellules dont 74 (prévues pour une seule personne détenue) avec deux personnes détenues et 3 avec 4 personnes détenues. Suite aux décisions du Tribunal des mesures de contraintes (TMC), le nombre de plaintes pour conditions de détention illicites (exiguïté des cellules, rideau au lieu d’une porte devant les WC, températures trop basses ou trop élevées, etc.) a augmenté. A l’heure actuelle, si l’autorité judiciaire n’entre plus guère en matière quant aux dimensions de la cellule, elle donne droit aux plaintes relatives au fait que les WC ne sont pas séparés par une porte mais par un simple rideau ainsi qu’aux questions de température.

A la Prison de la Croisée (taux d’occupation 152% le jour de la visite), les problèmes sont les mêmes qu’en 2017, soit l’exiguïté des lieux avec une population pluriculturelle et un niveau socio-éducatif hétérogène, des personnes souvent sans formation ni projet d’avenir (environ 50 nationalités, grand nombre de confessions différentes, infractions commises très différentes).

A la Prison de la Tuilière (taux d’occupation 111% le jour de la visite), les cellules triples accueillant jusqu’à 5 personnes sont toujours une réalité⁵.

⁵ Art. 17 al. 4 RSPC : En principe, les personnes condamnées sont logées dans des cellules individuelles.

Art. 15, al. 2 RSDAJ : En principe, les détenus sont logés dans des cellules individuelles, sauf si la direction de l’établissement dans lequel ils sont placés considère qu’il est dans leur intérêt qu’ils cohabitent avec d’autres détenus.

Que ce soit dans les zones carcérales ou dans des établissements de détention comme la Prison du Bois-Mermet, l'autorité judiciaire a jugé illégales certaines conditions de détention et accordé à des personnes en attente de jugement le droit d'obtenir des dédommagements en réduction de peine et/ou en compensation pécuniaire.

Recommandation 2

La commission recommande au Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil sur les conséquences financières des dédommagements obtenus ainsi que sur le total des réductions de peine.

Cohabitation et tabagisme

La situation évoquée dans le précédent rapport perdure, la surpopulation carcérale provoquant un véritable casse-tête pour décider des cohabitations en cellule, afin de tenir compte de nombreux critères (profil des personnes détenues, nationalité, risques de collusions, etc.).

Mais au-delà des problèmes de cohabitation, la question du tabagisme mériterait une stratégie concertée avec les milieux de prévention, en particulier pour les personnes mineures et les jeunes adultes.

Dans les faits, une pesée d'intérêts doit tenir compte à la fois d'une certaine « baisse de tension » par le recours à la fumée et d'une perspective de santé publique. Pour les jeunes adultes incarcérés à l'Établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes (EDM) Aux Léchaires en particulier, la limitation du nombre de cigarettes continue de cristalliser un large mécontentement même s'il faut saluer la volonté de la direction de lutter contre le tabagisme.

Dans une perspective résolument interdisciplinaire (éducation – soins – sécurité), les personnes détenues devraient être motivées à saisir l'opportunité de cette période d'incarcération pour diminuer leur consommation ou arrêter de fumer et avoir accès à des mesures de soutien qui ont fait leur preuve (p.ex. : produits de substitution à la nicotine, méditation pleine conscience, ...).

Articles d'hygiène de base

A leur arrivée, les personnes détenues reçoivent un kit d'hygiène de base. Ce kit peut être renouvelé pour les personnes détenues dont la situation financière ne leur permet pas d'acheter ces produits à la cantine. La commission insiste pour que ces demandes soient facilitées surtout pour les personnes de langue étrangère. Elle a rencontré une personne placée dans un autre canton et dont le kit n'avait pas été renouvelé. Elle souhaite donc une harmonisation du principe de la gratuité des articles d'hygiène de base pour l'ensemble du Concordat latin.

Entretien des bâtiments

La commission transmet régulièrement à la COGES les questions d'entretien des bâtiments, comme les questions de chauffage, l'isolation thermique, les nuisances sonores, les espaces de rangement dans les cellules, etc.

Par ailleurs, le budget d'entretien des bâtiments, octroyé par la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) en 2019 étant modifié à la baisse (en pourcentage de la valeur des bâtiments), des aménagements indispensables peuvent se voir retardés voire supprimés. C'est un exemple des effets pervers des diminutions linéaires de budget.

e. Mixité des régimes de détention / Respect des conditions liées au type de régime

En raison du taux d'occupation des établissements de détention, les personnes détenues sont placées « là où il y a de la place » et pas toujours en concordance avec leur régime de détention (détention avant jugement, exécution anticipée de peine, exécution de peine, exécution de mesure, semi-détention).

Cette réalité entraîne deux types de problèmes. D'une part, les personnes détenues, en particulier celles qui ont été jugées et qui sont dans un établissement prévu pour la DAJ ne peuvent pas bénéficier des allègements du système progressif, notamment d'une formation. Le manque de places de travail dans ces établissements ne permet pas de faire effectuer par les personnes détenues le travail auquel elles sont astreintes. D'autre part, la mixité de régimes cohabitant dans le même établissement peut susciter des incompréhensions et des tensions, notamment concernant les listes d'attente pour la formation ou le travail.

Aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO), la commission a été informée lors des auditions de difficultés liées à la mixité entre personnes détenues avec ou sans mesures, au sein d'une même section (problématique de l'accueil des personnes détenues assujetties à une mesure qui absorbent beaucoup d'énergie, cela au détriment des personnes détenues en exécution de peine). Dans son rapport annuel 2012-2013, la commission était d'avis qu'un déplacement des personnes détenues à l'unité psychiatrique de Bochuz dans une structure médicale mieux adaptée et centralisée serait plus adéquat.

A l'EDM Aux Léchaies, la cohabitation de deux régimes différents (personnes mineures et jeunes adultes) pose quelques problèmes aux jeunes adultes qui ont le sentiment d'être traités comme des mineurs et de ne pas être responsabilisés. Pour cette catégorie d'âge, les rôles des éducateurs et des agents de détention devraient être mieux distingués afin de maintenir un cadre clair et cohérent de prise en charge. Chez les mineurs, les personnes détenues en attente de jugement et celles qui sont en exécution de peine ont droit à un régime de détention quasi identique.

f. Détention cellulaire sous la forme de l'isolement

Le règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes détenues avant jugement et aux condamnés (RDD) prévoit, dans son article 26, que les arrêts disciplinaires peuvent être prononcés pour une durée maximale 30 jours. Même si la sanction maximale n'est pas prononcée en pratique, le règlement devrait limiter la durée des arrêts disciplinaires à 14 jours au maximum, selon les normes du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)⁶.

Recommandation 3

La commission recommande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de limiter à 14 jours les arrêts disciplinaires selon les normes du CPT.

g. Fouilles

La commission a été interpellée quant à la pratique de fouille des personnes détenues ainsi que des visiteurs. Les fouilles sont fondées sur des bases légales dont l'art. 85 du Code pénal suisse (CPS), des lois et règlements qui ont été adoptés en tenant compte de la Recommandation de Conseil de l'Europe sur les Règles pénitentiaires européennes⁷. Les principes généraux déterminant les types de fouilles autorisées sont établis. La directive interne du SPEN est claire quant aux exigences de modalité, de proportionnalité et de respect de la dignité des personnes détenues. La commission souhaite que, sur une question aussi sensible, cette directive soit appliquée par tout le personnel pénitentiaire avec tact et proportionnalité.

h. Demandes d'entretien

Les personnes détenues cherchent souvent un interlocuteur pour répondre à leurs questions : direction, chef de maison, services socio-éducatifs, services médical et dentaire, Fondation Vaudoise de probation (FVP), service de comptabilité, service d'aumônerie, etc. Se pose la question de proposer un répondant par personne détenue, qui l'orienterait dans ses démarches.

Selon les établissements, les procédures de demande d'entretien varient, le temps d'attente peut être long et il arrive que les personnes détenues ne reçoivent ni réponse ni accusé de réception.

La commission a reçu de nombreux courriers de personnes détenues, dont les demandes auraient pu être satisfaites plus rapidement par une meilleure réactivité des services.

Recommandation 4

La commission recommande au Conseil d'Etat de veiller à ce que les réponses aux demandes des personnes détenues soient traitées dans un délai raisonnable et que les personnes soient informées du suivi de leurs demandes.

⁶ « Le CPT considère que cette durée maximale ne devrait pas excéder 14 jours pour une infraction donnée, et devrait de préférence être plus court », Normes du CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015 , p. 35 : <http://www.cpt.coe.int/fr/documents/fra-standards.pdf>

⁷ Règles 54.1 à 54.10 de la recommandation du Comité des Ministres des Etats-membres du Conseil de l'Europe sur les Règles pénitentiaires européennes

i. Information aux personnes détenues

La commission reprend textuellement la recommandation du rapport précédent dans la mesure où, à ce jour, les propositions ne sont pas encore traduites dans les faits.

Suite à l'entrée en vigueur du nouveau Règlement sur le statut des personnes détenues placées en établissement de détention avant jugement (RSDAJ) le 1^{er} janvier 2019, la Prison du Bois-Mermet ne peut plus désormais accueillir des personnes détenues en exécution anticipée de peine et doit transférer les personnes concernées aux EPO, à la Croisée ou à la Tuilière. Lors de sa visite, la commission a constaté que des personnes détenues ne semblaient pas être au courant du nouveau règlement en vigueur depuis janvier 2019 et du fait que tant qu'elles ne sont pas transférées, elles n'ont pas droit au régime exécution anticipée de peine. La commission souhaite qu'un soin tout particulier soit mis à la communication « officielle » et à l'explication du nouveau RSDAJ aux personnes détenues concernées au Bois-Mermet. Elle recommande aussi une meilleure information quant aux transferts et aux possibilités de travail.

A la Prison de la Croisée, la brochure multilingue sur les droits et devoirs des personnes détenues, déjà en projet en 2016, et maintenant validée par la direction du SPEN est en cours de réalisation. Lors de sa dernière visite, la commission avait réitéré sa demande de finalisation de la brochure multilingue d'information aux personnes détenues.

Aux EPO, la commission a constaté que des personnes détenues étaient mal informées sur les mises à jour des règlements et directives. Lors de sa visite en septembre-octobre 2018, la commission a appris qu'un-e juriste sera engagé-e à 40% afin de toiletter les règlements de maison et autres documents à disposition des personnes détenues. La commission a demandé que les mises à jour des documents et autres règles compilés dans les classeurs à disposition des personnes détenues se fassent de manière plus lisible et compréhensible, afin que chacun soit au courant des changements.

A l'EDM Aux Léchaies, plusieurs personnes détenues ont confié n'avoir jamais vu/reçu la brochure d'accueil et/ou le règlement.

Pour les zones carcérales (voir p. 12), la commission souhaite la mise à disposition rapide des règlements dans plusieurs langues, ainsi que leur remise en mains propres à chaque personne nouvellement arrivée. D'autre part, l'information aux personnes détenues pourrait également être améliorée pour ce qui est de la possibilité de demander de la lecture, des livres étant disponibles dans plusieurs langues.

Un expert relève que les règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) exigent une information rapide et continue. La règle 54 stipule:

« Lors de son admission, chaque détenu doit rapidement être informé par écrit de ce qui suit : a) Le droit pénitentiaire et la réglementation pénitentiaire applicable; b) Ses droits, y compris les moyens autorisés pour obtenir des renseignements, son droit de bénéficier de conseils juridiques, y compris les dispositifs d'aide juridictionnelle, et les procédures de formulation de demandes et de plaintes; c) Ses obligations, y compris les mesures disciplinaires applicables; et d) Tous autres points nécessaires pour lui permettre de s'adapter à la vie de l'établissement. ».

Cette politique d'information doit s'appliquer dans tous les lieux de détention du canton mais aussi hors-canton, avec une attention particulière aux problèmes de langues dans les lieux situés au Tessin ou en Suisse alémanique.

Ces informations sont tout particulièrement importantes pour les personnes détenues placées en détention cellulaire, et la commission reprend à son compte la recommandation de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), qui lors de sa dernière visite à l'établissement pénitentiaire de Thorberg recommandait de mettre à disposition des personnes détenues des informations écrites sur leurs droits et devoirs, et dans une langue qu'elles comprennent.

Recommandation 5

La commission recommande au Conseil d'Etat de finaliser les brochures d'information pour tous les établissements de détention, d'harmoniser les règlements et directives et de s'assurer de leur diffusion en plusieurs langues auprès des personnes détenues.

j. Plan d'exécution de la sanction (PES)⁸

La politique d'établissement des PES dépend de la collaboration de trois entités : les établissements de détention pour leur préparation, la direction du SPEN pour les évaluations criminologiques et l'Office d'exécution des peines (OEP) pour les décisions.

La coordination a été améliorée par l'engagement de personnes spécifiquement attribuées à ce mandat dans les établissements de détention. Mais la commission a pu constater la lenteur, voire l'absence de l'élaboration de nombreux PES, due par exemple au retard pris par les évaluations criminologiques.

Il ressort de la Décision de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) du 8 novembre 2018 relative à l'établissement du PES ce qui suit:

- « Lorsque la durée du séjour prévisible est inférieure ou égale à 6 mois, la planification au sens de l'article 2 peut faire office de PES » (cf. art. 3 al. 1).
- « Lorsque la durée du séjour prévisible est supérieure à 6 mois, l'établissement ou l'autorité compétente désignée par le canton établit un PES, en principe dans les 6 mois dès l'admission de la personne dans l'établissement d'exécution ou dès le passage en régime d'exécution » (cf. art. 3 al. 2).
- « Lorsque la durée du séjour prévisible n'est pas supérieure à 18 mois, un PES simplifié est établi » (cf. art. 5 al. 1).
- « En cas d'exécution anticipée de la peine ou de la mesure, un PES sera établi, en règle générale dès qu'un jugement de première instance a été rendu » (cf. art. 6 al. 1).

Toute personne doit avoir un PES et doit l'avoir dans un délai qui permette de déployer ses effets. Pour les courtes peines, la rédaction d'un PES ne devrait pas prendre beaucoup de temps et ne devrait pas nécessiter l'intervention d'un criminologue. Il importe que le PES soit fait et opérationnel en temps voulu, permettant l'évolution des conditions de détention en vue d'une réinsertion dans la société (conduites, sorties, formation, travail, évolution du régime de détention, etc.).

La commission a rencontré plusieurs personnes détenues qui n'ont pas de PES alors qu'elles arrivent à la fin de leur peine à une échéance proche et qu'elles seront libérées sans avoir pu bénéficier de la progression (sorties, congés, etc.). A moins qu'à l'échéance de la peine, elles soient astreintes à une mesure qui les maintiendrait en détention. Il est à relever que de nombreuses décisions en la matière échappent finalement au SPEN car elles dépendent de

⁸ Sous le terme de PES nous incluons également les Plan d'exécution de mesures (PEM)

procédures qui sont de la compétence de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique (CIC), voire de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV).

Recommandation 6

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre, pour chaque personne détenue, toutes mesures utiles afin que l'élaboration des Plans d'exécution de la sanction (PES) se fasse dans un délai qui permette de déployer ses effets, prenne mieux en compte la progression de l'incarcération et vise à la réinsertion.

k. Accès à la formation et au travail

A la Prison du Bois-Mermet, la commission a appris que la situation du manque de places de travail perdure avec un délai d'attente de 7 mois, sauf cas exceptionnels. Cette situation ne respecte pas l'obligation de travailler (art. 81 CPS) et par ailleurs peut provoquer l'incompréhension de personnes en exécution de peine qui ne comprennent pas pourquoi certaines passent avant elles.

Le manque de disponibilités pour les cours de perfectionnement oblige des établissements à établir des priorités en fonction de l'ordre d'arrivée, ainsi que du niveau d'aptitude et d'attente des personnes.

Le problème se pose dans tous les établissements prévus pour la détention avant jugement (DAJ). Cet état de fait empêche des personnes en exécution de peine de faire une formation, même minimale, car la mise en place de formations adaptées prend du temps et suit des procédures compliquées : il arrive que des personnes en fin de peine n'aient pu accomplir aucune formation. Le fait de disposer d'une qualification est un facteur qui entre en jeu par rapport aux perspectives de réinsertion. Même si des règles sont nécessaires, elles ne devraient pas empêcher de faire preuve de davantage de réactivité lorsque cela se justifie.

La commission ne peut que réitérer les recommandations de son dernier rapport. Pour rappel :

Recommandation 7

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes mesures visant à mettre à disposition suffisamment de places de travail pour que l'obligation au travail des personnes condamnées soit respectée.

Recommandation 8

La commission recommande au Conseil d'Etat de publier un bilan de la politique de formation de ces cinq dernières années ainsi qu'un plan d'actions en la matière

l. Loisirs et activités culturelles et sportives

Vu la dotation actuelle de personnel, les divers intervenants travaillent souvent en flux tendu pour compenser les absences de longue durée et les temps de formation. Cette situation chronique est la raison invoquée pour la restriction d'activités de loisirs et le temps long d'enfermement en cellule.

Ainsi à la Prison du Bois-Mermet, les personnes détenues sont en cellule dès 17h30, avec le repas du soir déjà servi. Par ailleurs, elles estiment que le temps de promenade, de sport et d'activités est insuffisant.

A la Prison de la Croisée, selon la surcharge de travail du personnel, surtout au niveau sécuritaire, les activités de loisirs en plein air sont restreintes ou supprimées. La commission a recommandé d'offrir la possibilité aux personnes détenues de faire une activité sportive durant le week-end. Un programme d'activités pour les courtes peines a été mis en place. Il s'agit de bacs pour le jardinage (groupe de 4 personnes), identique à ce qui se fait déjà à la Prison du Bois-Mermet. Une conférence et un concert ont eu lieu. Il est prévu que pour l'année 2019, des occupations supplémentaires seront offertes aux personnes détenues, à l'extérieur des bâtiments, en zone sécurisée (sports, promenades et loisirs).

A la Prison de la Tuilière, les femmes détenues ont moins de possibilités d'activités sportives que les hommes et les salles sont équipées en priorité pour des activités comme la musculation.

L'organisation des journées durant le week-end est ressentie par les jeunes adultes comme insatisfaisante à l'EDM Aux Léchaies. Si les contraintes budgétaires ne permettent pas d'envisager une présence éducative donnant accès à des activités plus variées, peut-être serait-il possible de séquencer différemment le déroulement de ces journées et de prévoir une meilleure organisation des journées durant le week-end.

m. Communication avec l'extérieur

Suite à la suppression de toutes les cabines téléphoniques par Swisscom, l'année 2019 est une année de mutation en ce qui concerne les communications. L'accès à des communications de type Skype doit faire l'objet d'une analyse quant aux conditions de sécurité. L'EDM Aux Léchaies et l'établissement pénitentiaire de Thorberg pourraient faire figure de pionniers en instaurant les téléphones individuels. Actuellement, les conditions concrètes des installations à l'EDM Aux Léchaies ne garantissent pas la confidentialité des communications (y compris avec les avocats).

Dans les dernières semaines avant la rédaction finale de ce rapport, de nouveaux postes de téléphone ont été installés par un groupe européen, leader en Europe du marché d'équipement de communication en milieu pénitentiaire, suite au retrait des installations gérées par Swisscom. La commission a reçu des courriers de personnes détenues, insatisfaites des nouvelles conditions (tarifs, localisation, information). En particulier le statut des personnes en semi-détention pourrait être pris en compte afin d'assurer une certaine cohérence et de mieux préparer leur libération. La commission étudiera dès la rentrée les conséquences de ces changements pour les personnes détenues et transmettra à la COGES les éléments qui la concernant dans ce dossier.

A ce stade, une recommandation paraît prématurée, mais la commission suivra la mise sur pied d'une nouvelle politique de communication avec l'extérieur, d'harmonisation des pratiques, des conditions et du coût des conversations téléphoniques, particulièrement avec l'étranger, ainsi que la garantie de confidentialité pour les communications qui l'exigent. Les droits et les devoirs des personnes détenues devront être clairement établis et communiqués.

Les nouvelles dispositions devront rendre la pratique conforme aux Règles pénitentiaires européennes, qui stipulent clairement que « Les consultations et autres communications - y compris la correspondance - sur des points de droit entre un détenu et son avocat doivent être confidentielles ». (Règle 23.4). Ce sera l'occasion de donner une information claire sur les droits et devoirs liés à l'utilisation des téléphones.

En ce qui concerne les visites de proches venant de l'étranger, il est souhaitable que les temps de rencontre soient adaptés en conséquence.

A la Prison de la Tuilière, la commission a relevé que les visites peuvent se dérouler dans le même local au même moment pour les personnes détenues en division ordinaire et en unité psychiatrique, ce qui peut perturber les conditions de la visite et par conséquent constituer un frein à l'exercice du droit de visite.

n. Congés et sorties

La commission a constaté que les politiques de congés et de sorties n'étaient pas les mêmes d'un établissement à l'autre. Par exemple, l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue donne la priorité voire l'exclusivité aux sorties de personnes condamnées par le Canton de Neuchâtel. Les pratiques de transfert d'un établissement à l'autre devraient prendre en compte les progressions du PES en vue d'une insertion dans la société. La politique actuelle est de rendre les sorties possibles pour les personnes qui sont détenues dans des établissements de détention ouverts. Or, au niveau du Concordat latin, le nombre de places de détention en établissement ouvert semble insuffisant. La situation, problématique, empêche les personnes détenues de se projeter sur un horizon de réinsertion avec les étapes qui peuvent y tendre.

La thématique de réinsertion (formation, travail, visites, conduites, congés, libération conditionnelle, ainsi que des mesures alternatives comme le bracelet électronique) semble passer au second plan par rapport aux autres impératifs du SPEN/DIS, sécuritaire en particulier. La surpopulation est présentée comme étant la cause de tous les maux, et les Grands-Marais comme la solution qui va résoudre l'ensemble de ces problématiques.

En 2015, le SPEN a produit un « Rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat vaudois ». Ce rapport évoque la nécessité d'une politique qui doit tenir compte à la fois des impératifs de garantir la sécurité et de prévenir la récidive en favorisant la réinsertion :

« La prévention de la récidive n'est ni un positionnement, ni un principe, mais une mission définie par la loi. Alors même que la personne est placée en détention provisoire et donc présumée innocente, il importe déjà de préparer au mieux son éventuelle sortie de détention, afin d'éviter, autant que possible, une rupture avec la société qui pourrait la conduire à commettre de nouveaux délits, notamment en favorisant un cadre social stabilisant ou par la mise en place d'un réseau de soutien et de soins adéquats pour les personnes qui le requièrent »⁹.

⁹ Rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat vaudois, *Service pénitentiaire*, p. 114

Le rapport évoque des pistes de réflexion telle que la « capacité à renforcer les compétences des personnes détenues présentant un potentiel de réinsertion afin de favoriser leur réintégration dans la société »¹⁰.

Certes, le curseur à placer entre sécurité et risque d'une politique progressive de réinsertion est tributaire des tragédies qui peuvent intervenir. Mais il importe que la politique de réinsertion ne soit pas le parent pauvre de la politique pénitentiaire.

Recommandation 9

La commission recommande au Conseil d'Etat d'adresser un bilan des mesures prises en matière de réinsertion suite au rapport sur la politique pénitentiaire.

o. Mesures alternatives

Evolution du nombre de personnes sous autorité vaudoise au bénéfice du travail d'intérêt général (TIG)

Depuis le 1^{er} janvier 2018, le TIG n'est plus une décision judiciaire mais une décision administrative de l'OEP. Ce changement a ouvert de nouvelles possibilités de TIG à des personnes condamnées à une peine privative de liberté (non à des PPLS – peine privative de liberté de substitution) ou à des jours-amende pas encore convertis en PPLS ou en convocation en détention. Entre 2017 et 2018, il y a eu quatre fois plus de bénéficiaires vaudois de TIG.

Sources OFS et OEP	2016	2017	2018	2019 (état au 30.04)	2019 (proj)
Nombre d'octroi TIG dans l'année	27*	29*	140	75	225

*source OFS (autres : source OEP VD)

Il convient de préciser que jusqu'au 31 décembre 2017, le TIG était une peine à part entière (et non une modalité d'exécution de la peine comme c'est le cas depuis lors) et qu'il était prononcé par une autorité judiciaire. Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'OEP a la compétence d'octroyer un TIG ou une surveillance électronique (SE) en tant que modalité d'exécution d'une peine en fonction de l'examen du dossier.

Evolution du nombre de personnes sous autorité vaudoise au bénéfice de la surveillance électronique (SE) :

Le recours à la surveillance électronique va certes apporter des effets mais cela ne va pas vider prisons - une grande partie des populations qui s'y trouvent ne remplissent pas les conditions du recours au bracelet électronique (en principe, il faut avoir du travail, être intégré, ne pas présenter de risque de fuite,...). D'autre part, le cadre légal est contraignant et doit être respecté.

Sources OEP	2016	2017	2018	2019 (état au 30.04)	2019 (proj)
Nombre de décisions d'octroi SE dans l'année	41	61	120	35	105
Nombre de jours exécutés en SE dans l'année	6'221	7'122	9'202	4'291	12'873

¹⁰ Ibid, p. 116

L'OEP a prononcé moins de nouvelles décisions d'octroi de SE à ce stade de l'année que l'année dernière à la même époque. Toutefois, il convient de prendre en considération que les SE ordonnées portent sur un plus grand nombre de jours de sanction, ce qui diminue le taux de rotation dans l'utilisation des bracelets disponibles, et donc le nombre de justiciables concernés, tout en permettant d'exécuter un plus grand nombre de jours.

Evolution du nombre de personnes sous autorité vaudoise au bénéfice de la semi-détention (SD) :

Source OEP	2016	2017	2018	2019 (état au 30.04)	2019 (proj.)
Nombre de décisions d'octroi SD dans l'année	43	53	53	19	57

La commission salue ces mesures et souhaite qu'elles puissent se développer partout où elles peuvent remplacer des mesures d'emprisonnement ou proposer des solutions pour les fins de peine.

p. Gestion de l'argent des personnes détenues

Dans l'ensemble, des mesures ont été prises pour améliorer la situation. Mais il faut relever les difficultés temporaires de la comptabilité au jour le jour dans un établissement et la commission a reçu de nombreux courriers : il y eu certes quelques erreurs comptables, qui ont été corrigées, mais surtout une information qui n'a pas été assimilée par plusieurs détenus, vu la complexité. La répartition des avoirs des personnes détenues en trois comptes et la question de savoir qui est habilité pour en disposer suscite de nombreux malentendus. Par exemple, lors de transferts dans un autre canton, les frais de déménagement peuvent être prélevés par l'administration sur le compte réservé. Une information claire quant aux coûts de ces déménagements à la charge des personnes détenues serait souhaitable, pour éviter que le compte réservé soit vidé après un transfert, surtout si ce transfert n'est pas annoncé à l'avance à la personne détenue. La commission a aussi été interpellée par une situation où le pécule n'avait pas suivi dans un autre canton et où la personne détenue a dû demander une avance à son nouvel établissement.

La suppression de l'argent liquide semble avoir passé dans les habitudes, même si cela exige d'alimenter régulièrement le compte dans délais très stricts, ce qui peut poser problème s'il y a un retard dans un traitement bancaire.

q. Transferts

La commission avait relevé la difficulté de transférer à l'hôpital des patients dans des fourgons dont les cellules ne sont pas adaptées à certaines pathologies (l'alternative consistant à affréter une ambulance sous la protection de la gendarmerie). Le SPEN a annoncé l'achat d'un véhicule intermédiaire par la Police cantonale vaudoise.

La commission a été informée de situations où les personnes détenues n'avaient pas pu préparer leur transfert, les questions de sécurité ayant été présentées comme prépondérantes. Par ailleurs, le coût des transferts à la charge des personnes détenues peuvent s'avérer problématique si une information claire n'a pas été présentée.

Dans son rapport annuel 2015-2016, la commission avait relevé que selon certains établissements concordataires, les détenus vaudois ne seraient pas suffisamment informés et préparés à leur transfert. Ainsi, ils arrivent dans de mauvaises conditions dans leur nouveau lieu de détention. Elle avait recommandé au SPEN de veiller à ce que les détenus soient informés et préparés à leur transfert le mieux possible, tout en tenant compte des impératifs sécuritaires. Cette recommandation est toujours d'actualité.

Recommandation 10

La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de veiller à ce que les personnes détenues soient informées et préparées à leur transfert le mieux possible, tout en tenant compte des impératifs sécuritaires.

r. Politique sanitaire

Dans sa réponse à la recommandation 13 (Assurance maladie et santé) du rapport 2017-2018, le Conseil d'Etat avait répondu qu'une décision concordataire allait être prise pour une pratique harmonisée quant à la participation des personnes détenues aux frais médicaux. Une décision a effectivement été adoptée par la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures le 8 novembre 2018. Tout en affirmant que « chaque détenu doit pouvoir bénéficier des soins médicaux nécessaires et appropriés, à l'instar de ceux disponibles en milieu libre », elle fixe les règles de participation financière des personnes détenues, afin de tenir compte de leurs moyens financiers, de leur titre de séjour, de leur couverture d'assurance, etc.

L'application de cette décision de principe nécessite de préciser la définition des « soins médicaux essentiels » auxquels a droit toute personne séjournant dans notre canton (Art. 34 de la Constitution du 14 avril 2003). Elle demande également une information claire aux personnes détenues quant à leur participation aux frais médicaux. En effet, si une part de leur rémunération (15%) est bloquée jusqu'à leur libération, le SPEN peut prélever sur le compte réservé des personnes jugées (60%), sans leur accord, une participation à leurs frais de santé. Cette pratique peut réserver de mauvaises surprises lors de leur libération à des personnes qui n'ont pas compris la règle. Il importe qu'une information claire soit donnée aux personnes intéressées avant d'entreprendre certains traitements, qui seront à leur charge.

La participation financière des personnes en attente de jugement est plus problématique dans la mesure où les personnes détenues ne sont pas astreintes au travail et n'ont pas de rémunération. La pratique actuelle du SPEN est d'avancer les sommes nécessaires, puis de se faire rembourser sur le compte disponible, au besoin sans leur accord. La commission souhaite que cette clause du besoin soit utilisée exceptionnellement et qu'une information claire soit donnée aux personnes détenues avant d'entreprendre un traitement qui soit à leur charge.

La définition des « ressources suffisantes » (article 6, al. 2 de la décision) doit être clarifiée et il importe qu'une procédure claire soit mise en place (avec recours au service social).

Par ailleurs il convient de vérifier la manière dont les autres cantons mettent en place la directive du 8 novembre 2018, afin d'éviter que les personnes détenues soient traitées différemment en cas de transfert.

Recommandation 11

Le Concordat latin a décidé d'une politique d'harmonisation des frais médicaux à partir du 1^{er} janvier 2019. La commission recommande au Conseil d'Etat de clarifier l'application de cette décision et de soigner l'information aux personnes détenues quant à leurs droits et devoirs en la matière.

La question des frais médicaux pose des questions de santé publique lorsqu'il s'agit d'envisager des traitements coûteux afin de protéger la population de risques d'épidémie. C'est par exemple le cas de personnes qui ne sont pas assurées par la LAMal et qui ont contracté une maladie infectieuse.

La commission rappelle que l'ordonnance fédérale sur les épidémies (2016) et son art. 30, n'est pas une recommandation mais une obligation légale.

Art. 30 Mesures de prévention dans les établissements de privation de liberté :

¹ Les établissements de privation de liberté doivent garantir à toutes les personnes dont elles ont la charge l'accès à des mesures de prévention appropriées. L'application des mesures se fonde sur les risques d'infection et de transmission existants. La situation épidémiologique, l'état de santé et le comportement à risque des personnes concernées ainsi que la durée du séjour et les conditions de détention doivent être pris en considération.

² Les établissements de privation de liberté doivent veiller en particulier à ce que les personnes dont elles ont la charge:

- a. soient interrogées dans un délai approprié après leur arrivée dans l'institution, si possible par des professionnels de la santé, sur les risques d'exposition et les éventuels symptômes de maladies infectieuses, notamment le VIH/sida, d'autres maladies sexuellement transmissibles ou transmissibles par le sang ainsi que la tuberculose, et qu'il leur soit proposé, si nécessaire, un examen médical;
- b. soient informées dans un délai approprié après leur arrivée dans l'institution sur les maladies infectieuses et leurs éventuels symptômes, notamment le VIH/sida, d'autres maladies sexuellement transmissibles ou transmissibles par le sang et la tuberculose;
- c. aient accès, selon les besoins et la situation, aux moyens permettant de prévenir et traiter les maladies sexuellement transmissibles ou transmissibles par le sang, en particulier à des préservatifs, à du matériel d'injection stérile et à un traitement à base de stupéfiants;
- d. aient accès à des soins médicaux appropriés et à des vaccinations selon le plan national de vaccination.

Sur cette question, l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM) a pris la position suivante : « Comparées à la population générale, les personnes détenues sont plus exposées aux maladies, et celles-ci sont souvent contagieuses. Ainsi, non seulement les personnes incarcérées, mais également les tierces personnes sont exposées à des risques pour leur santé. Dans sa prise de position, l'ASSM exige qu'à quelques rares exceptions près, la prise en charge médicale soit fondamentalement gratuite pour les personnes détenues » ¹¹. Dans un tel contexte, les obstacles qui incitent à renoncer aux soins doivent être levés.

¹¹ Prise de position de la Commission Centrale d'Éthique de l'ASSM: financement des prestations médicales en milieu carcéral, communiqué du 6 mars 2019, <https://www.samw.ch/fr/Actualites.html>

Sans entrer dans le débat soulevé par ailleurs par l'ASSM, qui propose la gratuité des soins en prison, la question de la prévention des épidémies est du ressort d'une politique de santé publique et non de politique pénitentiaire. Actuellement les traitements de maladies infectieuses de personnes non assurées à la LAMal sont à la charge du SPEN.

Recommandation 12

La commission recommande au Conseil d'Etat d'envisager de prendre en charge dans un programme de santé publique le traitement des maladies contagieuses des personnes détenues.

En ce qui concerne les soins psychiatriques, la situation est critique. L'ouverture de l'Établissement de Réinsertion Sécurisé sur le site de Cery est reportée, au plus tôt au début 2021, tandis que le projet de Centre de soins psychiatrique au sein des prisons vaudoises annoncé par le Conseil d'Etat depuis 2010 et qui a fait l'objet de plusieurs projets très aboutis a été repoussé à une date non précisée.

On peut constater la difficulté d'offrir les soins nécessaires aux personnes sous mesures. Le nombre de personnes condamnées exécutant une mesure pénale sous l'autorité de l'OEP a passé de 150 (7.5.2018) à 155 (1.5.2019). L'Unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP) à Curabilis est toujours saturée.

Statistiques sur les personnes condamnées à une mesure pénale

Source SPEN	EAM		art. 59 CP		art. 60 CP		art. 61 CP	art. 64 CP		Total
	H	F	H	F	H	F		H	F	H+F
Etat au 7.5.2018		3		116		5	0		26	150
Etat au 1.5.2019	1	0	109	16	5	1	0	23	0	155
		1		125		6	0		23	

Les personnes condamnées à une mesure, mais au bénéfice d'une libération conditionnelle ne sont pas incluses dans cette statistique.

Le nombre de personnes sous le coup d'une mesure 59 ou 64 a passé de 71 en 2008¹² à 142 en 2018, et à 148 en 2019.

¹² Source : Rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat, p. 192

s. Femmes en détention

La question de la détention des femmes mérite un traitement spécifique. C'est pourquoi la commission a décidé de déposer un postulat¹³ afin de susciter une réflexion globale et des propositions de changements. Le postulat évoque les questions suivantes :

- La présence de femmes dans les échelons de la hiérarchie
- L'accès aux soins médicaux spécifiques
- L'accès aux produits d'hygiène
- Les besoins en santé mentale
- La mise sur pied d'un secteur psychiatrique
- La taille des cellules
- L'accès au sport
- La nourriture
- Le travail
- La formation
- Les jeunes filles mineures

Par ailleurs, lors de sa visite à la Prison de Champ-Dollon, la commission a constaté que les conditions de promenade des femmes, victimes d'humiliations et d'insultes, n'étaient actuellement pas admissibles. En effet, la cour de promenade est située devant les fenêtres de bâtiments occupés par des hommes, avec ce que cela implique de quolibets, propos salaces, voire jets d'objets. La direction de Champ-Dollon a pris l'engagement de déplacer cette cour de promenade dans un lieu à l'abri des regards et des propos des hommes détenus. En collaboration avec la commission genevoise des visiteurs officiels, nous serons attentifs à la réalisation de cette mesure.

t. Détention administrative

Suite aux changements législatifs, les placements en établissements de détention administrative de personnes en situation illégale dans notre pays sont décidés par le Service de la population (SPOP), puis confirmés par le TMC. Cette procédure provoque un nombre élevé de transferts dus au fait que les personnes détenues sont envoyées à Frambois ou Favra (Genève) puis auditionnées à Lausanne souvent le lendemain de leur transfert.

De nombreuses personnes détenues sont arrêtées à leur sortie de prison pour être conduites dans un établissement de détention administrative. Un des experts de la commission relève : « Il est fréquent que des personnes détenues arrivent à Favra ou à Frambois directement après avoir été libérées d'un autre établissement. Or, certaines d'entre elles ne sont pas informées de cette nouvelle privation de liberté à venir, ce qui peut les plonger aisément dans des états d'incompréhension, de désespoir et de colère, surtout si elles ont passé beaucoup de temps en Suisse et si elles y ont des attaches. Cela rend leur arrivée à Favra ou à Frambois d'autant plus difficile et tendue. *Il est donc essentiel que des informations claires leur soient transmises promptement et dans une langue qu'elles comprennent avant leur transfert vers l'établissement de Favra ou à Frambois* ».

¹³ Voir Annexe III. Postulat Valérie Schwaar et consorts au nom de la Commission des visiteurs du Grand Conseil – Femmes incarcérées dans le canton de Vaud : être dans une prison pensée par et pour les hommes (19_POS_150)

Interpellé par la commission, le SPOP précise que des informations sont en principe transmises avant la fin de la peine. Les entretiens que nous avons eus avec les personnes concernées contestent ces dires et que le transfert d'une prison à un établissement de détention administrative leur est insupportable.

La commission a constaté que de nombreuses personnes détenues dans ces établissements ne pourront pas être renvoyées dans leur pays, faute d'accord de réadmission. Tôt ou tard il faut de toute façon les libérer, ce qui rend leur séjour en détention administrative pénible, inutile et dispendieux.

u. Surveillance des lieux de détention

La commission des visiteurs a pour mission de surveiller les conditions de détention. A la suite de plusieurs requêtes de personnes détenues et de constats sur le terrain, elle s'est posé la question de la limite des compétences et du temps disponibles des miliciens qui la composent. Certes d'autres commissions sont impliquées comme la COGES et la COFIN ou des organismes comme la CNPT, le CPT ou le Sous-Comité des Nations Unies pour la Prévention de la Torture (SPT). L'expérience des experts est précieuse pour relever les points à améliorer.

Par exemple, suite à des remarques des personnes détenues quant à hygiène des cuisines et la nourriture, la CVGC a pu constater que les services de l'Etat interviennent dans les établissements pénitentiaires pour contrôler les normes. De même pour les activités agricoles.

Quant aux conditions de logement, de travail ou d'activités sportives des personnes détenues, dans certains établissements toutes les normes minimales ne sont actuellement pas respectées. La commission s'est demandé s'il ne serait pas indiqué d'avoir un regard externe, comme par exemple, dans un autre contexte, celui du Contrôle interdisciplinaire des visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS).

La question dépasse les seules compétences de la CVGC et devra être reprise en collaboration avec la COGES et en observant les bonnes pratiques en la matière dans d'autres lieux de détention.

v. Assises de la chaîne pénale

Lors des Assises de la chaîne pénale du 10 décembre 2018, les statistiques suivantes ont été communiquées :

En matière de libération conditionnelle, l'étude menée auprès des autorités suisses d'exécution des sanctions pénales par Mme Aimée Zermatten et M. Thomas Freytag relève que¹⁴ :

¹⁴ Source : « Libération conditionnelle des peines privatives de liberté : disparité des pratiques en Suisse. Résultats d'une étude menées auprès des autorités suisses d'exécution des sanctions pénales », Aimée Zermatten, Thomas Freytag, présentation lors des Assises de la chaîne pénale, Lausanne 10.12.2018

Le canton de Vaud apparaît comme le **canton le plus restrictif**

Octroi en moyenne

- 2004-2013: **TG** (canton le plus souple) 97% - **VD 53%**
- 2004-2015: **ZH** (canton comparable) 84% - **VD 54%**

Par rapport à d'autres cantons latins : octroi en moyenne, 2011-2015 :

- **FR** 65%
- **NE** 75%
- **VD** 58%
- **VS** 73% ;

Depuis 2013, hausse du nombre d'octrois en moyenne dans le canton de Vaud :

- 2013-2017: 64%
- 2008-2012: 50%

Par ailleurs, le Canton de Vaud, comme le Canton de Genève, a un taux d'incarcération plus fort que les autres cantons suisses.

Certes ces données doivent être interprétées mais elles montrent que la politique pénale doit vraiment faire l'objet d'une réflexion globale. Les membres de la commission attendent des retombées concrètes de ces travaux, en particulier suite aux propositions émises dans les interventions de Mme Zermatten et M. Freytag ainsi que de Mme Annie Devos, administratrice générale de l'Administration générale des maisons de justice, Belgique, vice-présidente de la Conférence européenne de probation.

La question de la surpopulation carcérale est le fait de tous les intervenants de la chaîne pénale et si des mesures ne sont pas prises, la situation va durer voire s'amplifier ces prochaines années.

Dans son rapport sur la politique pénitentiaire, le SPEN élabore des priorités stratégiques incluant l'adaptation des infrastructures pénitentiaire, le maintien d'un niveau de sécurité élevé, une dotation en ressources humaines et la prise en charge des populations spécifiques. Ces priorités décidées par le SPEN sont nécessaires mais insuffisantes si les autres acteurs de la chaîne pénale ne développent pas leurs priorités stratégiques. Le Conseil de l'Europe a fait des propositions dans sa recommandation R(99)22 sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, comme par exemple d'éviter l'action pénale et de réduire le recours à la détention provisoire, de questionner la longueur des peines, de proposer des mesures individualisées, etc.¹⁵

Au moment de finaliser ce rapport, la CVGC prend connaissance du compte rendu des Assises de la chaîne pénale¹⁶. Elle prend acte des quatre recommandations concernant :

- Les modalités alternatives d'exécution des peines
- La réinsertion et la lutte contre la récidive
- La dépenalisation des infractions
- Les mesures thérapeutiques,

¹⁵ Recommandation R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1999, Conseil de l'Europe

¹⁶ Compte-rendu des Assises de la chaîne pénale, Département des institutions et de la sécurité, <https://www.vd.ch/assises-chaîne-penale>

Ces recommandations, qui ne sont pas exhaustives et qui devront être complétées par d'autres mesures, visent à appréhender quelques problématiques relevées au cours des années par la CVGC et nous formons le vœu qu'elles soient mises en œuvre sans tarder, avec l'attribution de moyens suffisants en personnes, en infrastructures et en finances.

5. CONCLUSION

La CVGC constate que la mise en place de la politique pénitentiaire telle que présentée dans le rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat de 2015 se poursuit, malgré des postes vacants, un flux tendu de présence du personnel pénitentiaire, un nombre de places de détention actuellement insuffisant et la nécessité d'obtenir les moyens nécessaires en temps opportun. L'année 2018–2019 a pu ainsi se passer sans incident majeur, ce qui est à saluer.

Le point noir qui subsiste depuis 2012 est celui des zones carcérales où les personnes incarcérées dépassent généralement les 48 heures prévues par la loi. En attendant un changement dans ce domaine, la commission a décidé de ne plus intervenir dans ces lieux tout en étant attentive à l'évolution du dossier.

Suite aux Assises de la chaîne pénale, la CVGC attend des décisions concrètes, dans la mesure où le seul service pénitentiaire n'est pas à même de gérer les flux entrant et sortant des établissements de détention. Elle souhaite que la politique criminelle coordonnée entre Ministère public, ordre judiciaire, police, Service pénitentiaire soit mise en place dans les meilleurs délais.

Consciente que l'augmentation des places de détention ne suffira pas à résoudre tous les problèmes (les quelque 250 places créées lors de la législature précédente ont aussitôt été occupées !), la CVGC sera attentive à la suite du déploiement de mesures alternatives à la privation de liberté.

La commission insiste enfin sur la nécessité de trouver le bon équilibre entre les exigences de sécurité et la finalité de la peine, telle qu'inscrite dans l'art. 75 du Code pénal.

En conclusion, la commission réitère ses remerciements aux personnes qui, à tous les niveaux de la hiérarchie, contribuent à l'accompagnement quotidien des personnes détenues et au maintien de la sécurité.

St-Légier-La Chiésaz, le 28 juin 2019

Le rapporteur :
(Signé) Claude Schwab

ANNEXE I
COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL

COMMISSAIRES

Président et rapporteur	M. Claude Schwab, PS
Vice-président	M. Denis Rubattel, UDC
Membres	Mme Valérie Schwaar, PS M. Philippe Cornamusaz, PLR M. Philippe Liniger, UDC M. Jean-Marc Nicolet, les Verts M. Pierre-André Romanens, PLR

EXPERT-E-S

Mme Maria Teresa De Agazio Dozio
Juriste et criminologue, responsable Département formation de base auprès du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) .

Mme Hedi Decrey Wick
Médecin spécialiste en médecine interne FMH à la retraite, disposant de bonnes connaissances de la médecine en milieu carcéral.

M. Jean-Sébastien Blanc
Directeur des programmes thématiques à l'Association pour la prévention de la torture (APT).

M. Daniel Lambelet
Psychosociologue, professeur associé à la Haute école de travail social et de la santé de Lausanne (EESP).

SECRETAIRE

Mme Fanny Krug

ANNEXE II

MISSION ET COMPÉTENCES DE LA COMMISSION

En vertu des arts. 63a à 63k de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CVGC est chargée d'examiner les conditions de détention dans tous les lieux de détention situés dans le canton de Vaud, à la suite d'une décision rendue en vertu d'une disposition pénale ou du chapitre X, section 5 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), privant une personne de sa liberté. Dans ce cadre, la CVGC se préoccupe du traitement des personnes dès leur arrestation provisoire et pendant toute la durée de leur détention. Elle n'est pas compétente pour examiner les demandes ou griefs relatifs à des procédures pénales ou administratives, que ce soit au sujet de l'instruction de celles-ci ou au sujet des décisions ou jugements rendus. D'autre part, la gestion et le fonctionnement du SPEN ainsi que des lieux de détention visités sont prioritairement examinés par la Commission de gestion (COGES).

La CVGC visite également des lieux sis hors canton où sont détenues les personnes ayant fait l'objet d'une décision rendue par une autorité vaudoise en vertu d'une disposition pénale ou du chapitre X, section 5 de la LEtr. Lors de ces visites, seules les personnes détenues suite à une décision rendue par une autorité vaudoise sont entendues par la commission.

Pour réaliser cette mission, la CVGC a librement accès à tous les lieux de détention qu'elle visite. Elle peut avoir accès au dossier personnel des personnes détenues qui font appel à elle. La personne détenue en est informée au préalable et peut s'opposer à cet accès. La CVGC effectue des visites régulières (annoncées) dans des établissements sis à l'intérieur et hors du canton de Vaud et, le cas échéant des visites inopinées dans les lieux de détention situés dans le canton. Lors de ses visites, la commission s'entretient avec la direction de la prison et entend les personnes privées de liberté qui en ont fait la demande. A titre exceptionnel, elle peut également entendre les personnes privées de liberté qui en font la demande en cours de visite, régulière ou inopinée. Elle visite également les locaux utilisés par et pour les personnes détenues.

ANNEXE III

POSTULAT VALÉRIE SCHWAAR ET CONSORTS AU NOM DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL – FEMMES INCARCÉRÉES DANS LE CANTON DE VAUD: ÊTRE DANS UNE PRISON PENSÉE PAR ET POUR LES HOMMES (19_POS_150)

(Séance du mardi 11 juin 2019)

Texte déposé

En Suisse, l'égalité des sexes est inscrite dans la Constitution depuis 1981. Cet article confère au législateur le devoir de veiller à l'égalité de droit et de fait qui se doit d'être appliquée en prison également. Or, dans ce cas, égalité signifie adaptation aux besoins spécifiques des femmes détenues, en matière de santé, d'accès aux soins, de lieux de détention, de nourriture, de sport, etc.

D'après le relevé effectué le 31 janvier 2019 auprès des établissements pénitentiaires cantonaux, le nombre de femmes détenues en Suisse se montait à un peu moins de 400 femmes.

Effectif de détenus adultes	6 943	Taux de femmes (en %)	5.7
-----------------------------	-------	-----------------------	-----

La Prison de la Tuilière est le seul établissement pouvant accueillir des femmes sur territoire vaudois — mis à part les zones carcérales de l'Hôtel de police de Lausanne et de la Blécherette ainsi que la prison pour mineur-e-s des Léchaies à Palézieux. Cette prison accueille des femmes et des hommes, dans deux secteurs distincts. La prison compte également un secteur mère-enfant qui permet à une ou plusieurs détenues de garder avec elle(s) son(leur) enfant de moins de 3 ans.

Si le nombre total de places est de 92, la prison est, à l'instar des autres établissements pénitentiaires vaudois, en sur-occupation : lors de la dernière visite de la Commission des visiteurs à la prison de la Tuilière, en janvier 2019, le taux d'occupation était de 111 % avec 56 femmes détenues — dont 21 en détention avant jugement et 35 en exécution de peine — et 36 hommes — dont 13 en secteur psy.

Lors de cette visite, la Commission des visiteurs du Grand Conseil vaudois s'est étonnée de certains aspects liés aux conditions de détention spécifiques aux femmes, donnant à penser qu'une forme d'uniformisation des conditions de détention à l'échelle cantonale, se fait au détriment des nécessaires adaptations liées au genre. Se basant sur plusieurs documents de référence¹, la commission des visiteurs de prison demande au Conseil d'Etat un rapport sur la question des femmes détenues dans les prisons vaudoises et, le cas échéant, les mesures qui doivent être prises afin de tenir compte des spécificités liées au genre portant sur les thématiques suivantes :

¹ Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux

- délinquantes. Ci après dites « Règles de Bangkok » ;
- Femmes privées de liberté : inclure la dimension genre dans le monitoring (Association pour la prévention de la torture, 2013)
- Bulletins d'Infoprison, plateforme d'échange sur la prison et la sanction pénale.

1. Femmes dans le personnel encadrant dans les prisons pour femmes

En préambule, dans un établissement majoritairement dévolu à la détention de femmes, la présence d'une femme à chaque échelon hiérarchique permettrait que des questions de tous ordres (santé, climat au sein des divisions, égalité des droits dans le travail, loisirs, ...) puissent être traitées en intégrant un point de vue qui ne soit pas exclusivement masculin.

2. Examens médicaux d'admission

Les Règles de Bangkok² recommandent que l'examen médical d'admission soit complet, portant y compris sur la santé reproductive — grossesse, accouchement récent, maladies sexuellement transmissibles, problèmes gynécologiques, etc. — et qu'il soit effectué par une femme médecin ou tout du moins en présence d'une membre féminine du personnel.

Si la détenue est accompagnée d'un enfant, celui-ci doit également subir un examen médical, de préférence réalisé par un pédiatre³. Qu'en est-il dans le canton de Vaud ?

3. Accès aux soins médicaux spécifiques

La règle de Bangkok N°10 recommande un accès aux services de santé spécifiques aux femmes au moins équivalents à ceux offerts à l'extérieur, en présence de personnel médical féminin ou tout du moins la présence d'une femme lors des examens.

La prison de la Tuilière prévoit une consultation gynécologique, mais des témoignages donnent à penser que ces consultations ne permettent que de traiter les cas urgents, mais ne sont pas des rendez-vous de contrôle périodiques, pour procéder au dépistage du cancer du col de l'utérus et du sein, notamment⁴.

4. Accès aux produits d'hygiène

Toujours selon le document de l'Association pour la prévention de la torture (APT) et les règles de Bangkok — règle n°5 —, les détenues doivent bénéficier d'un approvisionnement régulier en eau. Or, les cellules des zones carcérales, notamment, ne bénéficient pas d'un accès à l'eau courante, ni même parfois de toilettes — femmes détenues dans les box de police secours à Lausanne, notamment.

Les femmes doivent également bénéficier d'un accès facile et gratuit aux serviettes et tampons hygiéniques. Or, les témoignages corroborés par la direction de la prison de la Tuilière font état de l'obligation, pour les détenues, de les acheter. Pour celles qui n'ont pas d'argent, les protections périodiques leur sont distribuées gratuitement, mais en quantité parfois insuffisante, ce qui est une atteinte à leur dignité. Le personnel pénitentiaire ne peut pas fournir le matériel, directement, les détenues devant remplir un formulaire *ad hoc*. Cela n'est pas conforme aux normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)⁵ ni compatible avec l'urgence de certaines situations ou avec des problèmes de communication — allophonie et analphabétisme.

² Règle de Bangkok N° 6

³ Règles de Bangkok N°9

⁴ « Les droits spécifiques des femmes en matière de santé, y compris en particulier leurs droits à la santé sexuelle et reproductive, sont très souvent violés en prison. Les détenues peuvent notamment être confrontées à un manque d'accès à des services de santé préventive axés sur leurs besoins spécifiques » *in* Femmes privées de liberté (p.17)

⁵ « Les besoins spécifiques d'hygiène des femmes doivent recevoir une réponse appropriée. (...) Le fait de ne pas pourvoir à ces besoins fondamentaux peut constituer en soi un traitement dégradant » (10e rapport général du CPT, p.15)

5. Femmes ayant des besoins en santé mentale

« Les femmes sont davantage susceptibles de souffrir de troubles mentaux, souvent parce qu'elles ont été victimes de violence domestique, physique et sexuelle. L'emprisonnement génère de nouveaux problèmes de santé mentale ou exacerbe ceux existants, en particulier lorsque les besoins spécifiques des femmes ne sont pas pris en compte et que les liens avec leurs proches sont rompus⁶ ». Or, le seul secteur psychiatrique à la prison de la Tuilière est réservé aux détenus hommes. Ainsi, les femmes souffrant de tels troubles ne peuvent bénéficier d'un secteur idoine. Dans son rapport annuel 2016 –2017, la Commission des visiteurs du Grand Conseil avait ainsi émis la recommandation au Conseil d'Etat de prévoir un secteur psychiatrique pour femmes à la prison de La Tuilière.

6. Taille des cellules et surpopulation carcérale

A la prison de la Tuilière, il existe plusieurs cellules permettant « d'accueillir » jusqu'à 5 femmes. Vu la surpopulation chronique des lieux de détentions dans le canton, toutes les places sont occupées. Or si le partage d'une cellule avec une codétenue peut être bénéfique en limitant l'isolement, les risques de violence, extorsion, menaces, chantage, etc. sont décuplés dans les cellules multiples. De plus, dans les cellules de 5 places, il n'y a parfois que 4 armoires ! Ces cellules de plus de 3 places n'existent que dans le secteur femmes, tendant à faire croire que les femmes sont moins bien loties que les hommes ou que le stéréotype de la douceur féminine est encore présent au SPEN. Or, lors de sa visite de janvier 2019, la commission a constaté une ambiance très tendue et un climat d'insécurité régnant dans le secteur préventif réservé aux femmes.

7. Accès au sport

Tous les détenus, hommes et femmes, bénéficient d'un accès au sport. Lors d'une visite à la prison de la Tuilière, la commission des visiteurs a constaté avec stupéfaction que les femmes bénéficiaient des mêmes infrastructures mais pas d'autant d'heures hebdomadaires de sport que les hommes. A cette inégalité s'ajoute une vision très masculine de l'activité sportive — salle de musculation, terrain de foot, etc. Quelles études ont conduit au développement d'une offre identique mais en quantité moindre pour les détenues ?

8. Nourriture

Là également, les besoins des femmes ne sont pas pris en compte. L'apport calorique des rations servies conduit à une prise de poids plus importante chez les détenues que chez les détenus. Sur quelles études sur les besoins nutritionnels spécifiques des femmes se basent la préparation des repas servis aux détenues ?

9. Travail en prison

Tous les détenus en exécution de peine doivent travailler pour payer une partie de leur hébergement. Lors d'une visite à la Tuilière, la Commission des visiteurs a constaté que les ateliers sont également stéréotypés : aux hommes l'atelier de menuiserie, aux femmes celui de pose de vernis sur faux-ongles. La commission est d'avis que réserver des activités traditionnellement féminines aux détenues est de nature à reproduire les stéréotypes de genre.

⁶Femmes privées de liberté : inclure la dimension genre dans le monitoring p. 21

10. Formation

La formation est le parent pauvre dans toutes les prisons vaudoises. Pourtant, « la formation augmente les chances d'une réinsertion sociale de manière significative »⁷. Pourtant, la formation est quasi inexistante dans le secteur femmes, a fortiori les formations certifiantes. Quelles sont les offres de formations certifiantes proposées aux femmes ?

11. La question des jeunes filles mineures détenues aux Léchaïres

« Dans les lieux de détention, les jeunes filles constituent l'un des groupes les plus vulnérables, en raison de leur âge, de leur sexe et de leur faible importance numérique »⁸.

Or, la mixité garçons-filles est de mise aux Léchaïres, permettant, selon le directeur de cet établissement, « des moments de partage de vie qui peuvent contribuer à faire tomber la tension qui existe dans un milieu de détention ». Nous souhaitons connaître le concept de détention du SPEN, spécifique aux jeunes filles mineures détenues aux Léchaïres afin d'assurer leur sécurité ainsi que le respect des règles de Bangkok — voir points ci-dessus.

Par ce postulat, qui aborde les questions principales que s'est posée la commission des visiteurs, nous demandons au Conseil d'Etat un rapport sur la question des femmes (majeures et mineures) détenues dans le canton de Vaud et, le cas échéant, les mesures qui doivent être prises afin de tenir compte des spécificités liées au genre.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Valérie Schwaar
et 67 cosignataires*

Développement

Mme Valérie Schwaar (SOC): — La Commission des visiteurs du Grand Conseil — visiteurs de prisons — effectue de nombreuses visites dans les prisons vaudoises, ainsi qu'ailleurs en Suisse lorsque s'y trouvent des prisonnières et prisonniers vaudois. Le développement de ce sujet, cette semaine, est évidemment symbolique : oui, il y a des femmes dans les prisons, parlons-en ! En effet, les femmes incarcérées représentent une minorité de moins de 6 % des détenus ; c'est une minorité peu visible et qui, souvent, ne fait pas de vagues. Le texte que je vous présente est le fruit d'une élaboration conjointe de la commission et de ses experts, dont une femme médecin spécialiste de la santé en prison.

A l'occasion d'entretiens avec des femmes détenues, les membres de la commission ont eu le sentiment qu'en prison, être une femme peut parfois signifier être condamnée à une double peine, tant certaines spécificités de genre ne sont pas prises en compte. Ainsi, le postulat demande au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur le sort des femmes détenues dans les prisons vaudoises et sur le respect de ce que l'on appelle communément « les règles de Bangkok », qui sont les principes concernant le traitement des détenus adoptés, en 2010, à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies dont la Suisse fait partie.

Dans le texte du postulat, nous abordons plusieurs éléments : l'accès aux soins médicaux spécifiques et notamment les examens médicaux lors de l'admission, l'accès aux soins spécifiquement féminins, l'accès aux produits d'hygiène, l'accès aux sports, ainsi que d'autres sujets qui devraient être traités de manière spécifique, pour les femmes, tels que la nourriture ou la prévention des agressions. Le texte aborde encore d'autres sujets qui font penser que les

⁷ Karen Klaue, *in* Infoprisons, juin 2016

⁸ Femmes privées de liberté : inclure la dimension genre dans le monitoring (p.20)

stéréotypes ont la vie dure, en prison : il y a le type de travail en ateliers, ou encore les cellules regroupant cinq détenues.

En conclusion, la Commission des visiteurs du Grand Conseil demande des réponses sur onze points, ainsi qu'un rapport sur les conditions d'incarcération des femmes dans notre canton assorti, le cas échéant, des mesures qui devraient être prises afin de tenir compte des spécificités liées au genre et d'en finir avec les stéréotypes.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

ANNEXE IV
LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

ASSM	Académie Suisse des Sciences Médicales
CLDJP	Conférence latine des Chefs des départements de justice et police
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
COGES	Commission de gestion du Grand Conseil
COFIN	Commission des finances du Grand Conseil
CPS	Code pénal suisse
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CVGC	Commission des visiteurs du Grand Conseil
DAJ	Détention avant jugement
DIS	Département des institutions et de la sécurité
EAM	Exécution anticipée de mesure
EAP	Exécution anticipée de peine
EPO	Etablissements de la plaine de l'Orbe
FVP	Fondation Vaudoise de probation
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LGC	Loi vaudoise sur le Grand Conseil
LVCPP	Loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale
OEP	Office d'exécution des peines
PES	Plan d'exécution de la sanction
PPLS	Peine privative de liberté de substitution
RDD	Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes détenues avant jugement et aux condamnés
RSDAJ	Règlement sur le statut des personnes détenues placées en établissement de détention avant jugement
RSPC	Règlement sur le statut des personnes condamnées exécutant une peine privative de liberté ou une mesure
SMPP	Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires
SPEN	Service pénitentiaire vaudois
SPOP	Service de la population
TF	Tribunal fédéral
TIG	Travail d'intérêt général
TMC	Tribunal des mesures de contraintes

ANNEXE V
DISTRIBUTION DU RAPPORT DE LA COMMISSION AVEC LES
DÉTERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT

Aux membres du Grand-Conseil du Canton de Vaud
Aux membres du Conseil d'Etat du Canton de Vaud
A Monsieur le Chancelier de l'Etat de Vaud
A Monsieur le Secrétaire Général du Grand Conseil
Aux Experts de la Commission des visiteurs du Grand Conseil

A Monsieur le Commandant de la Police Cantonale vaudoise
A Madame la Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN)
A Monsieur le Chef du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP)
A Monsieur le Chef du Service de la population (SPOP)
A Monsieur le Procureur général du Canton de Vaud
A Monsieur le Directeur de la Fondation Vaudoise de probation (FVP)
A Monsieur le Directeur a.i. des Etablissements de la plaine de l'Orbe
A Monsieur le Directeur de la Prison de la Croisée
A Monsieur le Directeur de la Prison de la Tuilière
A Monsieur le Directeur de la Prison du Bois-Mermet et de l'Etablissement du Simplon
A Monsieur le Directeur de l'Etablissement de détention pour mineurs et jeunes adultes Aux Léchaïres

A Monsieur le Conseiller municipal, Directeur de la sécurité et de l'économie, Ville de Lausanne
A Monsieur le Commandant de la police municipale, Ville de Lausanne
A Monsieur le Chef de la police judiciaire municipale, Ville de Lausanne

A Monsieur le Conseiller d'Etat, Chef du Département Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé, République et canton de Genève
A Monsieur le Directeur général de l'Office cantonal de la détention, République et canton de Genève
A Madame la Directrice de l'Etablissement fermé de Favra (GE)
A Monsieur le Directeur de la Prison de Cham-Dollon (GE)
A Monsieur le Directeur adjoint de la Prison de Champ-Dollon (GE)

A Monsieur le Conseiller d'Etat, Chef du Département de la justice, de la sécurité et de la culture, République et canton de Neuchâtel
A Monsieur le Chef du Service pénitentiaire, République et canton de Neuchâtel
A Madame la Directrice de l'Etablissement d'exécution des peines de Bellevue (NE)

A Monsieur le Conseiller d'Etat, Directeur de la police et des affaires militaires, Canton de Berne
A Madame la Cheffe de l'Office de l'exécution judiciaire, Canton de Berne
A Monsieur le Directeur de l'établissement de Thorberg (BE)

A Monsieur le Président de la Commission genevoise des visiteurs officiels (CVO)

A Monsieur le Président de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)

A Monsieur le Président du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)

A Monsieur le Président du Sous-Comité des Nations Unies pour la Prévention de la Torture (SPT)

ANNEXE VI

DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL

En date du 9 octobre 2019, le Conseil d'Etat a remis par courrier ses déterminations reproduites *in extenso* ci-après.



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur
Yves Ravenel
Président du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15025839

Lausanne, le 9 octobre 2019

Monsieur le Président,

Le rapport annuel de la Commission des visiteurs du Grand Conseil portant sur la période du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019 est bien parvenu au Conseil d'Etat et nous remercions les auteurs pour leurs observations et recommandations qui ont retenu notre attention.

En application de l'article 63j alinéa 1 de la Loi sur le Grand Conseil, vous voudrez bien trouver ci-après les déterminations du Conseil d'Etat sur le rapport de la Commission.

En préambule et comme relevé l'an dernier, le Conseil d'Etat relaye une précision apportée par le Service pénitentiaire : l'Etablissement du Simplon compte 34 places et non 36 (page 9).

S'agissant plus précisément des recommandations figurant dans le rapport, le Conseil d'Etat se détermine comme suit :

Recommandation 1 – Zones de rétention (zones carcérales) :

La Commission recommande au Conseil d'Etat de prendre sans délai toutes mesures visant à respecter les dispositions légales limitant à 48 heures le séjour dans les établissements de rétention (art. 27 de la loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse - LVCP) pour mettre un terme à des conditions inadmissibles.

Comme relevé dans le rapport précédent, la construction, en deux étapes, d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places sur le site des Grands Marais à Orbe ainsi que l'assainissement de la Prison du Bois-Mermet et la création de quelque 23 places supplémentaires visent notamment à permettre de régler la problématique de la durée de détention au-delà des 48 heures légales dans les zones carcérales.

Le Conseil d'Etat est conscient du fait que dans cette attente, la situation n'est pas optimale et peut assurer qu'en attendant ces nouvelles constructions, les autorités pénitentiaires et policières s'efforcent, autant que faire se peut, d'améliorer les conditions de détention des personnes détenues en zone carcérale.

Cela étant et par rapport à la moyenne 2014-2019, une baisse de 40% du taux d'occupation de ces zones carcérales a été constatée de mai à juillet 2019, en particulier dans les centres de gendarmerie mobile. Si cette tendance devait se confirmer, les durées de séjour accuseraient également une baisse. La Commission souhaitant être renseignée sur l'évolution de la situation, le Conseil d'Etat fera un point de situation sur ce taux d'occupation dans le cadre du prochain rapport annuel.

Recommandation 2 – La Commission recommande au Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil sur les conséquences financières des dédommagements obtenus ainsi que sur le total des réductions de peine.

En préambule, il convient de rappeler que les seuls zones ou établissements où l'autorité judiciaire a jugé qu'il pouvait y avoir des conditions de détention illicites sont les zones carcérales et la prison du Bois-Mermet.

En ce qui concerne les zones carcérales, la majorité des personnes détenues se sont vues octroyer une réduction de peine. Ces réductions étant prononcées par l'autorité judiciaire en fonction de chaque situation, elles ne font pas l'objet d'un décompte consolidé par les autorités pénitentiaires. Pour ce qui est des indemnités financières versées durant l'année 2018 (du 1er janvier au 31 décembre), elles se chiffrent à Frs 4'848.-.

En ce qui concerne le Bois-Mermet, il faut distinguer le constat d'illicéité de la demande d'indemnités. Les conditions de détention au Bois-Mermet ne sont pas systématiquement déclarées comme étant illicites. Il faut donc et en principe que le constat d'illicéité soit établi par l'autorité judiciaire.

A ce jour, la plupart des constats d'illicéité ont abouti à une réduction de peine prononcée dans le cadre du jugement pénal au fond. Une seule demande d'indemnisation a abouti avec la conclusion d'une convention dont le contenu est confidentiel.

Recommandation 3 – La Commission recommande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de limiter à 14 jours les arrêts disciplinaires selon les normes du CPT.

En principe et comme le relève la Commission des visiteurs dans son rapport, la sanction maximale n'est guère prononcée en pratique, et uniquement dans des situations d'importante gravité. Il est dès lors important que les autorités pénitentiaires puissent, dans ces cas exceptionnels, disposer de la marge de manœuvre nécessaire. Il convient à ce titre de préciser que le recours à une sanction disciplinaire sous la forme des arrêts intervient en principe suite à des agressions physiques graves à l'encontre du personnel ou de co-détenus, à des évasions ou des tentatives d'évasion ou encore suite à la mise en danger grave de la sécurité des établissements.

Le Conseil d'Etat attend toutefois du Service pénitentiaire (ci-après SPEN) qu'il applique cette disposition avec proportionnalité et sens de la mesure. Les voies de recours offrent par ailleurs la possibilité pour les personnes détenues d'agir contre la décision prononcée.

Recommandation 4 – La Commission recommande au Conseil d'Etat de veiller à ce que les réponses aux demandes des personnes détenues soient traitées dans un délai raisonnable et que les personnes soient informées de leurs demandes.

La direction du service et des établissements veillent à ce que les demandes des personnes détenues soient traitées dans des délais raisonnables. L'on relèvera sur ce point que la direction du service, appelée à traiter les plaintes de personnes détenues à l'encontre des directeurs d'établissement, est nantie extrêmement rarement pour ces raisons.

Toutefois, le Conseil d'Etat prie la Commission des visiteurs de signaler d'éventuelles situations de ce type directement auprès des directions d'établissement, voire de la direction du SPEN, ce afin qu'elles puissent être appréhendées de manière concrète, ce que la lecture du rapport objet de la présente détermination ne permet pas.

Recommandation 5 – La Commission recommande au Conseil d'Etat de finaliser des brochures d'information pour tous les établissements, d'harmoniser les règlements et directives et de s'assurer de leur diffusion auprès des personnes détenues.

Comme relevé dans le rapport précédent, il était important d'attendre que l'ensemble des révisions légales, soit la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) et son nouveau règlement d'application (RSPC) ainsi que la loi sur la détention avant jugement (LEDJ) et son règlement d'application, entrent en vigueur pour pouvoir finaliser les brochures et revoir les directives. La LEDJ et son règlement d'application étant entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2019, les brochures de certains établissements sont en phase de finalisation et de traduction. Ainsi, les brochures en français sont disponibles depuis fin septembre à la prison de la Croisée (fin octobre pour les versions traduites dans les langues les plus fréquentes). Les brochures seront disponibles d'ici à la fin de l'année à la prison du Bois-Mermet. La prison de la Tuilière et les EPO établiront quant à eux ces brochures dans le courant de l'année 2020.

Concernant enfin la question de la revue des directives internes aux EPO, l'important travail de recensement et de révision des directives a abouti et les directives révisées devraient pouvoir entrer en vigueur d'ici la fin de l'année.

Recommandation 6 – La Commission recommande au Conseil d'Etat de prendre pour chaque personne détenue, toutes mesures utiles afin que l'élaboration des Plans d'exécution de la sanction (PES) se fassent dans un délai qui permette de déployer ses effets, prenne mieux en compte la progression de l'incarcération et vise la réinsertion.

De manière générale, il convient de relever que l'absence de PES n'empêche pas à lui seul l'octroi d'un élargissement de régime prévu à l'art. 75a al. 2 CP, lequel se base principalement sur l'évaluation du risque de récidive et de fuite. Ainsi, à plusieurs reprises, des élargissements ont été accordés par l'Office d'exécution des peines (OEP), après analyse de l'ensemble des éléments du dossier pénal et pénitentiaire et sur la base du préavis ou des évaluations requis par cet office pour des personnes condamnées qui ne disposaient pas encore de PES.

Par ailleurs, si, comme relevé dans le rapport de l'année précédente, des moyens accrus ont été accordés en 2018 aux établissements pénitentiaires pour augmenter l'élaboration du nombre de PES, tel n'a pas été le cas pour l'OEP. Nonobstant cet élément, le nombre de PES/Bilans de phase validés par l'OEP a augmenté de 360% entre 2017 et 2018 (87 à 315 documents) et une nouvelle augmentation de près de 10% est encore constatée au premier semestre 2019 (170 documents). Le Conseil d'Etat intégrera ces constats dans ses réflexions budgétaires.

Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs qu'un « PES simplifié » intitulé « Document de planification de la sanction pénale (DPSP) » a été mis en place aux EPO depuis le 1^{er} août 2019. Ce document vise à doter les personnes condamnées, dans les meilleurs délais, d'un document de planification de l'exécution de leur sanction lorsque leur durée de séjour prévisible dans l'établissement est inférieure ou égale à 6 mois (les séjours de moins de 3 mois ne seront pas traités). Si le bilan de ce projet, prévu fin septembre 2019, se révèle positif, ce document sera étendu progressivement à tous les établissements vaudois prenant en charge des personnes condamnées, sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires pour l'établir.

Recommandation 7 – La Commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes mesures visant à mettre à disposition suffisamment de places de travail pour que l'obligation au travail des personnes condamnées soit respectée.

Sur ce point le Conseil d'Etat ne peut que rappeler ce qui a été dit dans son précédent rapport, soit que cette obligation est respectée dans les établissements d'exécution de peine ou les secteurs prévus à cet effet dans les établissements de détention avant jugement. Par contre, les établissements de détention avant jugement, qui accueillent également des personnes condamnées du fait de la surpopulation carcérale, rencontrent des difficultés à offrir des places en nombre suffisant eu égard en particulier aux locaux à disposition et aux ressources en personnel, ces établissements n'ayant pas été prévus pour de l'exécution de peine. Le futur établissement des Grands Marais amènera des améliorations significatives. Dans cette attente, des réflexions permanentes sont en cours afin d'améliorer la situation.

Recommandation 8 – La Commission recommande au Conseil d'Etat de publier un bilan de la politique de formation de ces cinq dernières années ainsi qu'un plan d'actions en la matière.

Le Conseil d'Etat a pris acte de cette recommandation.

Recommandation 9 – La Commission recommande au Conseil d'Etat d'adresser un bilan des mesures prises en matière de réinsertion suite au rapport sur la politique pénitentiaire.

Le Conseil d'Etat a pris acte de cette recommandation. Il ne peut toutefois admettre le constat fait par la commission alléguant que « *la thématique de la réinsertion semble passer au second plan par rapport aux autres impératifs du SPEN/DIS, sécuritaires en particulier* ». Il rappelle que le SPEN a traversé des événements ayant mis en évidence des enjeux sécuritaires majeurs et qu'il était indispensable de prendre les mesures qui s'imposaient. Ces dernières ont impliqué l'engagement de moyens significatifs et la réalisation d'un travail colossal. Sans cadre sécuritaire clair, adéquat et proportionné, la mission de réinsertion ne peut s'exercer dans de bonnes conditions. Le Conseil d'Etat tient à rassurer la Commission des visiteurs quant au fait que la réalisation progressive des objectifs stratégiques de la politique pénitentiaire en lien avec la réinsertion se poursuit. En outre, il précise que l'organisation des établissements pénitentiaires a été adaptée afin d'identifier encore plus précisément la mission de réinsertion par le biais de la création/refonte de postes de directeurs adjoints.

Concernant l'action de l'autorité de placement en matière de réinsertion, le Conseil d'Etat précise que l'OEP se doit de mettre en œuvre les condamnations pénales dans le strict respect des exigences légales, dont fait partie la notion de réinsertion tout comme celle de protection de la collectivité. Les sorties (conduites, permissions, congés) sont un des moyens pour permettre à la personne condamnée d'entretenir des relations avec le monde extérieur, de s'occuper d'affaires personnelles, professionnelles voire judiciaires, et de préparer une libération. A cet égard, le règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes fixe les conditions d'accès.

A ce titre, en 2018, 863 décisions octroyant une voire plusieurs sortie(s) ont été rendues par l'OEP alors que sur la même période 212 décisions ont refusé la demande de sortie(s) présentée par la personne condamnée. Ainsi, l'OEP tend à ne pas entrer en matière sur une sortie une fois sur cinq, ce qui démontre que le travail de réinsertion fait l'objet d'une analyse globale qui tient compte de l'ensemble des éléments.

Le tableau ci-après produit par les EPO démontre également un nombre de congés et de permissions en hausse par rapport aux années précédentes :

Années	Conduites sociales	Conduites sociothérapeutiques	Conduites institutionnelles	Congés	Permissions
2018	47	15	15	177	58
2017	55	7	4	165	33
2016	56	13	5	136	17

Recommandation 10 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d’Etat de veiller à ce que les personnes détenues soient informées et préparées à leur transfert le mieux possible tout en tenant compte des impératifs sécuritaires.

Le Conseil d’Etat prend acte de cette recommandation.

Recommandation 11 – Le Concordat latin a décidé d’une politique d’harmonisation des frais médicaux à partir du 1^{er} janvier 2019. La Commission recommande au Conseil d’Etat de clarifier l’application de cette décision et de soigner l’information aux personnes détenues quant à leurs devoirs en la matière.

La législation en matière d’exécution des condamnations pénales (art. 33b LEP) et de détention avant jugement (17a LEDJ) précise en substance que les personnes détenues doivent avoir accès aux soins médicaux en tout temps et dans la mesure où le service médical estime ces soins nécessaires. A l’instar des principes inscrits dans la LAMal, les soins dispensés doivent être efficaces, économiques et appropriés. Ces principes, ainsi que la notion d’équivalence des soins ont par ailleurs été rappelés dans le rapport de politique pénitentiaire au Conseil d’Etat (page 73).

Pour les personnes condamnées, l’article 73 RSPC précise pour sa part ce qui suit (extrait) :

¹ Les primes de l’assurance obligatoire des soins, la franchise, la quote-part des coûts dépassant la franchise et la contribution aux coûts d’hospitalisation, sont supportés par les personnes condamnées dans la mesure de leurs moyens ou, à ce défaut, par leurs proches débiteurs d’aliments, conformément aux articles 328 et 329 du Code civil. À défaut, lesdits frais sont supportés par l’autorité compétente.

³ *Les frais résultant des soins prodigués aux personnes condamnées qui ne peuvent être affiliées à l'assurance-maladie au sens de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) sont supportés par ces dernières dans la mesure de leurs moyens, ou, à ce défaut, par leurs proches débiteurs d'aliments, conformément aux articles 328 et 329 du Code civil. À défaut, lesdits frais sont supportés par l'autorité compétente*

⁵ *Les personnes condamnées sont astreintes à participer aux frais résultant des soins d'optique et dentaires. L'étendue de cette participation est fixée par la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et mesures.*

Pour les personnes en détention avant jugement, l'article 51 RSDAJ dispose que *« lorsqu'ils ne sont pas couverts par l'assurance-maladie au sens de la LAMal, les frais résultant des soins qui leur ont été prodigués sont assumés pas les personnes détenues avant jugement dans la mesure de leurs moyens ou, à ce défaut, par leurs proches débiteurs d'aliments, conformément aux articles 328 et 329 du Code civil.*

A défaut, les frais sont supportés par l'Etat ».

De l'avis du Conseil d'Etat, ces dispositions sont claires et impliquent que les personnes détenues, à l'instar de toute personne à l'extérieur, doivent participer à leurs frais médicaux dans la mesure de leurs moyens. Il incombe désormais aux services en charge du traitement des personnes détenues et de son financement de veiller à la bonne application de ces dispositions.

Les autorités pénitentiaires et sanitaires, sur la base de la directive concordataire, sont en passe de finaliser un document d'information sur cette thématique. Le sujet étant complexe et ayant occasionné de nombreuses discussions, voire controverses malgré le texte clair de la législation vaudoise, cela a pris un peu de retard mais cette information devrait être accessible cet automne.

Enfin et en ce qui concerne la vérification de l'application de cette directive concordataire dans les autres cantons, il va de soi que le Canton de Vaud ne saurait s'immiscer dans un domaine relevant de la compétence des autorités des autres cantons latins. Toutefois, la Commission concordataire latine a d'ores et déjà prévu de tirer un bilan de l'application de cette directive après un an.

Recommandation 12 – La Commission recommande au Conseil d'Etat d'envisager de prendre en charge dans un programme de santé publique le traitement des maladies contagieuses des personnes détenues.

En septembre 2017, les directions respectives du service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) et du SPEN ont décidé de créer un groupe de travail composé de professionnels du SMPP, du Centre universitaire de médecine générale et santé publique (Unisanté), du SPEN et de la Direction générale de la santé (DGS). Ce groupe de travail a eu pour mission de réfléchir à la mise en application de la loi sur les épidémies dans les établissements pénitentiaires du Canton de Vaud et de proposer un projet pilote de remise de matériel d'injection stérile aux personnes détenues dans ces établissements.

A ce jour, les traitements des maladies infectieuses de personnes non assurées LAMal et qui n'ont pas suffisamment de moyens financiers sont effectivement à la charge du SPEN. Le rapport du Conseil d'Etat sur la politique de santé publique 2018-2022 prévoit la réorganisation de l'offre de prestations de santé en matière pénitentiaire et un comité de pilotage, composé du CHUV, d'Unisanté, du SSP et du SPEN a débuté des travaux en vue de proposer un projet dont l'objectif sera notamment de définir le périmètre, la mission et les objectifs stratégiques de la santé pénitentiaire.

Le Conseil d'Etat veillera dès lors à ce que cette recommandation soit prise en compte dans le cadre des travaux susmentionnés.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

Copie

- SPEN