

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Muriel Cuendet Schmidt et consorts au nom Groupe socialiste - Pour limiter et rendre
conforme aux normes du Conseil de l'Europe la durée des arrêts disciplinaires sous forme d'isolement
au sein des établissements de détention vaudois**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 5 novembre 2021, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cette motion. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Jessica Jaccoud, Marion Wahlen ; Messieurs les Députés Philippe Cornamusaz, Sylvain Freymond, Didier Lohri, Nicolas Mattenberger, Claude Matter, Yvan Pahud, David Raedler, Patrick Simonin, Cédric Weissert, Pierre Zwahlen et la soussignée, rapporteuse de majorité. Madame la Députée Rebecca Joly et Messieurs les Députés Marc-Olivier Buffat, Raphaël Mahaim, Stéphane Masson, Olivier Mayor et Sébastien Pedroli étaient excusés pour cette séance. Madame la Députée Muriel Cuendet Schmidt, motionnaire, était invitée à cette séance.

Lors de cette séance, étaient présentes : Mesdames la Conseillère d'État Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES) et Sylvie Bula, cheffe du Service pénitentiaire (SPEN).

Les notes de séances, ayant servi à l'élaboration du présent rapport, ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapporteuse soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

Cette motion a, pour objectif, de faire diminuer la durée des arrêts disciplinaires sous forme d'isolement pour les personnes détenues au sein des prisons vaudoises. Un arrêt disciplinaire sous forme d'isolement consiste à exécuter une peine dans des cellules spécialement prévues à l'intérieur de la section disciplinaire d'un établissement. Dans plusieurs d'entre eux, les cellules se trouvent au sous-sol avec un accès limité à la lumière du jour et sont souvent agencées de manière rudimentaire avec un lit, une chaise, une surface plane tenant lieu de table et des sanitaires. Dans certaines d'entre elles, les détenus n'ont pas accès directement à l'eau courante et doivent faire appel à un agent de détention pour boire. Ils passent vingt-trois heures sur vingt-quatre avec une promenade d'une heure par jour, disposent de matériel pour écrire, parfois pour lire, et les contacts sont réduits au maximum. Ce type de sanction est prononcé à la suite d'acte grave (agression d'un membre du personnel de l'établissement ou de détenus). Il n'est pas question de banaliser les problèmes de violence auxquels est confronté le personnel pénitentiaire. Cet objet remet uniquement en cause la durée de ce type d'arrêt, ses effets collatéraux ainsi que l'absence d'harmonisation de celle-ci parmi les cantons signataires du Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes). Ceci est la source de plusieurs problèmes dont trois sont exposés ici :

- le 1er problème concerne le non-respect des règles et standards internationaux : le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et les règles Nelson Mandela fixent ces normes à quatorze jours pour les personnes majeures et trois jours pour les personnes mineures. Dans le canton de Vaud, ce sont respectivement trente et dix jours qui

peuvent être appliqués. Il est souvent épinglé dans les rapports du *Sous-comité* des Nations unies *pour la prévention de la torture (SPT)* ;

- le 2e problème concerne les effets sur la santé psychique des personnes détenues et sur le personnel du SPEN. En raison de leurs troubles ou déficiences, ces personnes adoptent fréquemment des attitudes incompatibles avec les règlements intérieurs des lieux de détention et subissent des sanctions sous la forme d'isolement. Or, ce type de sanction présente plus d'effets négatifs sur leur comportement et peut aggraver leur état. Il s'agit d'un cercle vicieux, puisque de longues périodes d'isolement risquent d'exacerber ou de créer des problèmes de santé mentale que le personnel devra gérer avec une péjoration de leurs conditions de travail et une augmentation de l'état de tension dans l'établissement. Dans l'un de ses rapports d'activité, la Commission nationale pour la prévention de la torture (CNPT) recommande aux autorités cantonales de chercher des solutions pour placer et traiter les détenus jugés dangereux en raison de leurs troubles mentaux dans des établissements psychiatriques fermés. Par exemple, Curabilis accueille ce type de population, mais les places y sont rares (vingt pour l'ensemble de la population carcérale vaudoise actuellement) ;
- le 3e problème est lié à la disparité de la durée des jours d'arrêt sous forme d'isolement entre les cantons concernant la détention pénale : le canton de Vaud applique les peines les plus longues tant pour les majeurs que pour les mineurs. Concernant ces derniers, l'article 46 du règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes mineures et aux jeunes adultes détenus provisoirement ou faisant l'objet d'une condamnation prononcée en vertu du droit pénal des mineurs et détenues dans l'Établissement de détention concordataire du Canton de Vaud (Règlement disciplinaire pour détenus mineurs – RDDMin-VD) mentionne une durée maximale de sept jours. Le concept institutionnel des Léchaïres, qui accueille des mineurs dans le canton de Vaud, fixe, quant à lui cette durée à dix jours. Cette exception vaudoise est relevée dans l'un des rapports thématiques de la CNPT qui s'en étonne. Il résulte de ces disparités un sentiment d'incompréhension et d'inégalité de traitement surtout lors de retours dans les prisons sous autorité vaudoise de détenus. C'est pourquoi la CNPT mentionne dans son rapport de 2013 que « une harmonisation des bases légales régissant l'isolement cellulaire en quartier de haute sécurité s'impose de toute urgence et recommande à la CCDJP et aux trois concordats en matière d'exécution des peines de prendre des mesures en ce sens¹ ».

Ce sont les motifs pour lesquels il est indispensable de ramener les durées aux normes recommandées ; cela irait aussi dans le sens de l'article 8 du Concordat latin sur la détention pénale des adultes qui mentionne la promotion, la coordination et l'harmonisation de la pratique en matière d'exécution des peines dans les cantons partenaires.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion générale a traité tant du fond – qui sera abordée en 1^{er} dans la discussion - que de la forme de cette motion. Sur le fond, il y a lieu de distinguer la thématique des personnes mineures de celle des personnes majeures, car leurs bases légales ne sont pas similaires.

Prise en charge des personnes mineures en détention

Il est rectifié une confusion entre la sanction disciplinaire, au sens du RDDMin-VD, qui prévoit un maximum de sept jours d'arrêt et les mesures disciplinaires au sens de la loi d'introduction de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LVPPMin) qui prévoit dix jours. Ces dernières sont ordonnées par le Tribunal des mineurs si la personne mineure, alors dans un foyer à cause d'un comportement problématique réitéré, est placée par une décision du juge, en dernier recours, jusqu'à un maximum de dix jours dans un établissement de détention pour mineurs en régime ordinaire. Par contre, la sanction disciplinaire, sous la forme d'arrêts disciplinaires pour une personne détenue et placée à l'établissement des mineurs aux Léchaïres, ne peut pas excéder sept jours. En ce sens, le règlement vaudois est aligné avec le règlement concordataire.

Pour les mineurs, le délai de sept jours, de la compétence de l'établissement, est un délai concordataire pour toute la Suisse romande. Il y a une harmonisation complète des pratiques des deux établissements concordataires, Pramont en Valais, et Léchaïres, dans le canton de Vaud. Les arrêts disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours. Ils sont prononcés avec toute la proportionnalité qui s'impose : il s'agit de l'ultima ratio.

¹ Cette citation se trouve en page 44 de ce rapport.

Par exemple, l'établissement des Léchaires n'a prononcé qu'une seule fois cette sanction pour une durée supérieure à trois jours. Un jeune avait pris en otage une division, l'avait détruit et tenté d'y mettre le feu. Après moult négociations, c'est finalement le Détachement d'action rapide et de dissuasion (DARD) qui avait dû intervenir pour le maîtriser.

Il est demandé la position du DES par rapport aux recommandations d'organes reconnus, comme la CPT, composés de personnes avec de grandes compétences dans différents domaines comme la sécurité et pourquoi il n'a pas été tenu compte de l'avis de limiter le maximum à trois jours. Le maintien de la durée maximale de sept jours ne veut pas dire qu'il est fait fi des recommandations des différents organes. Si le délai de trois jours a été dépassé une fois en quelques années, c'est parce qu'il ne doit pas être utilisé à la légère. Les personnes devant être placées en arrêts pour des durées plus longues sont très agissantes – elles sont condamnées sous l'angle du droit pénal des mineurs et ont entre seize et vingt ans - vis-à-vis du personnel pénitentiaire et des autres détenus. Dans les divisions qui sont petites, il est favorisé l'aspect socio-éducatif et les échanges communautaires, mais il existe le risque de mettre à mal la prise en charge des autres détenus respectant les règles. Parfois, le seul moyen demeure la mise à l'écart avec un temps consacré à des discussions avec le personnel pénitentiaire ou sanitaire qui passe tous les jours voir la personne mise aux arrêts. Une personne souffrant de troubles psychiques, mineure ou majeure, n'est pas placée aux arrêts sans l'avis de médecins. L'hypostimulation peut s'effectuer dans des cellules ne se trouvant pas dans le quartier disciplinaire comme le prouvent des établissements pénitentiaires vaudois. Toutefois, même si une solution doit être trouvée dans l'urgence, ce système n'apporte pas d'améliorations notables entraînant ainsi la personne détenue dans un cercle vicieux où il peut être constaté une aggravation des symptômes liés à des troubles psychiques ou mentaux.

Prise en charge des personnes majeures en détention

Contrairement au droit des mineurs, il n'existe pas d'harmonisation sur le plan concordataire ou suisse ; chaque canton légifère d'après son propre droit disciplinaire qui règle aussi bien la détention provisoire que l'exécution de la sanction. D'ailleurs, le volet de la détention provisoire n'a jamais été et ne sera pas harmonisé au sein d'un concordat et seule l'exécution des peines fait l'objet d'un droit concordataire. Il a été fait mention des règles pénitentiaires européennes qui sont des recommandations de différents organes. De nouvelles règles sont entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2021 avec une renonciation à fixer une durée maximale pour les arrêts disciplinaires. Tous les États membres ont connaissance de la cible de quatorze jours, respectivement quinze jours selon la source mise en avant comme limite maximale à avoir à l'esprit pour des arrêts disciplinaires, mais il a été laissé le soin à chacun d'entre eux de régler cela dans leur droit interne. Dans le canton de Vaud, la sanction disciplinaire en arrêt représente l'ultima ratio. Il y a dans le règlement du 30 octobre 2019 sur le droit disciplinaire applicable avant jugement et condamnées (RDD) des outils à disposition allant des jours-amendes pour des détenus travaillant à la suppression de certains loisirs ou de contacts avec l'extérieur. De manière générale, il est privilégié l'entrée en discussion avec les personnes détenues. À ce propos, la totalité des sanctions prononcées dans le canton de Vaud est en baisse. Sur toutes les sanctions prononcées excédant quatorze jours, le pourcentage oscille entre 0,8 et 1,2% sur les trois dernières années. Cette sanction est utilisée lors de faits graves : agression sur des collaborateurs, incendies volontaires ayant mis en danger la vie d'autrui, tentatives d'évasion ou agressions graves sur un codétenu. En sus de la sanction disciplinaire et selon les faits, il peut y avoir une dénonciation au Ministère public (MP) avec une sanction administrative et pénale. En 2020, deux personnes ont eu plus de vingt-cinq jours d'arrêt, cinq personnes avec vingt jours d'arrêt et neuf personnes avec quinze jours d'arrêt. Le reste des sanctions - plusieurs centaines - était inférieur à quatorze jours.

Il est demandé au département s'il dispose d'éléments sur l'effet concret de cette mesure sur le comportement des personnes détenues et l'éventualité qu'elles ne recommencent pas. La durée d'une détention a un effet délétère jusqu'à un certain plateau et après cela, elle n'a plus aucun effet sur la personne détenue qu'elle purge sept ou vingt ans. Dans le cadre des arrêts disciplinaires, cela peut avoir potentiellement le même effet. Il est demandé si la différence entre quinze et trente jours a un effet concret. Il n'existe pas d'étude à ce sujet. Les études existantes, déjà citées dans la discussion, s'appliquent pour d'autres types d'isolement avec un impact sur le psychisme de la personne. Quelques personnes récidivent au niveau des arrêts disciplinaires pour des durées n'excédant pas quatorze jours malgré l'utilisation du sursis, de la privation de liens avec leurs familles ou de leur solde.

Le département précise que le droit disciplinaire s'applique à la totalité des détenus dans l'établissement concerné dans le canton concerné. S'il y a un Genevois ou un Fribourgeois incarcéré aux EPO à côté d'un vaudois, ils seront sanctionnés sur la base du même droit. L'autorité de recours, quelle que soit l'autorité de placement de jugement ou de condamnation, est la cheffe du SPEN en 1^{re} instance et la Chambre des recours pénale (CREP) en 2^e instance. Sur la durée des arrêts, le Tribunal fédéral (TF) avait accepté d'aller au-delà de vingt jours parce qu'il existe une autorité judiciaire de recours vaudoise avec la possibilité de réparer une décision prise à tort. Ce n'est pas un hasard que les deux cantons du Concordat latin qui prévoient un maximum de trente jours sont les cantons de Vaud et de Neuchâtel avec des régimes de sécurité élevés pour des détenus parmi les plus dangereux.

Il existe une satisfaction de constater que le taux de sanctions est très bas (entre 0,8 et 1,2%) pour celles dépassant les quatorze jours et cela ne serait pas un souci de stopper cette mesure. D'autant plus que quand un détenu en mutile un autre, il est dénoncé à la justice. Par rapport à la révision des règles pénitentiaires européennes, des pays européens ont déjà fixé des périodes maximales d'isolement cellulaire bien plus basses que la Suisse et l'Irlande l'a même aboli. Il y a des détenus bien plus dangereux dans les pays européens que ceux des cantons de Vaud et de Neuchâtel avec une gestion jugée satisfaisante. Selon la cheffe de SPEN, le faible taux du canton de Vaud démontre toute la proportionnalité dans l'utilisation de cette mesure. La rareté ne devrait pas revenir à supprimer l'internement. Sous l'angle de la dénonciation pénale, il ne faut pas sous-estimer la vie dans l'établissement après un acte. Concrètement, un détenu qui coupe l'oreille d'un autre risque des représailles qui peuvent survenir si la punition est jugée insuffisante.

Dans les atteintes graves comme celle à l'intégrité physique d'un détenu, il existe une punition qui peut relever du droit pénal avec des cas dénoncés ; le MP et le tribunal vont être amenés à prendre de nouvelles sanctions. Si le détenu en question purge déjà une peine ferme, il ne prendra pas de sursis pour cette nouvelle infraction. Un parallèle est établi avec les infractions à la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) où il y a aussi une sanction pénale et administrative. Dans ce cadre, cela a une vraie utilité avec le fait de ne pas rouler pendant un certain temps, en plus d'une amende, en raison d'un comportement dangereux ; ce n'est pas la même chose pour un détenu qui coupe l'oreille d'un autre détenu. En effet, les arrêts disciplinaires ne changeront rien à son comportement et il devra même être transféré dans un autre établissement : c'est une sanction disciplinaire indirecte. Il n'est pas justifié de conserver une telle mesure et il est donc nécessaire d'adapter les règles vaudoises à ce qui se fait ailleurs.

Il est demandé si le DES dispose de statistiques, afin de savoir si la durée d'arrêts est plus importante dans les prisons de haute sécurité (Vaud et Neuchâtel) que dans les prisons qui ne le sont pas et si les personnes visées par les arrêts les plus longs (dépassant les dix jours) sont détenues dans ces prisons de haute sécurité. Il existe une corrélation que plus un établissement est fermé, plus il y a potentiellement de passages à l'acte violents. La durée de l'arrêt disciplinaire est aussi là pour faire une mise à l'écart des autres détenus, afin de trouver une solution dans une logique d'apaisement. Un transfert ne se fait pas du jour au lendemain, car il y a une procédure à respecter avec notamment un droit à être entendu.

Forme de la motion

La cheffe de département exprime un souci quant à sa prise en considération. En effet, l'article 120 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) stipule que « *la motion est une proposition soumise au Grand Conseil chargeant le Conseil d'État ou une commission parlementaire de présenter un projet de loi ou de décret. Elle est motivée et expose le sens de la législation souhaitée* » et son article 126 signale que « *Une fois acceptée, la motion est impérative pour le Conseil d'État, qui doit présenter un projet de loi ou de décret dans le sens demandé* ». Dans sa conclusion, la motion demande à modifier les lois, règlements et textes afférents à la durée des sanctions, mais la LGC dit de présenter un projet de loi dans les domaines de compétence du parlement. Or, le règlement est de la compétence du Conseil d'État. Au niveau vaudois, toutes les dispositions en matière de sanctions disciplinaires se trouvent dans les règlements suivants : le RDD et le RDDMin-VD. Du coup, la forme de la motion n'est pas adéquate, car aucune loi n'est concernée par cette demande. Suite à cette explication, la commission voit deux solutions quant au sort de sa motion parce qu'elle est jugée irrecevable si elle devait être votée en l'état :

- modifier cette motion, avec un texte plus large dans la conclusion, en proposant d'introduire ces limitations dans la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) du 4 juillet 2006 ou la loi sur

l'exécution de la détention avant jugement (LEDJ) du 7 novembre 2006. Cela permettrait ainsi de prendre en considération de manière partielle cette motion ;

- transformer cette motion en postulat avec une demande d'étude.

La 1^{re} solution pose différents problèmes : il faudrait introduire dans la LEP tout un nouveau volet qui n'existe pas. Dans le droit des mineurs, il existe une compétence concordataire que le Canton peut modifier, mais cela doit passer par tous les parlements cantonaux. S'il est introduit des règles autres que les règles concordataires, il surviendra des difficultés d'égalité de traitement entre les différents cantons ; la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) risque de ne pas être d'accord.

La transformation en postulat pourrait être soutenue, notamment par le Conseil d'État. Ce dernier indique qu'il y est favorable parce que cela permettra à la CLDJP de voir comment elle aborde ces questions. Par contre, il ne peut pas prendre l'engagement de baisser cette durée de trente à quatorze jours, mais un postulat améliorera les conditions des détenus.

Certains commissaires indiquent que si cette motion est irrecevable en l'état, un postulat le serait également. Ils ne veulent pas de la transformation en postulat surtout s'il veut être introduit la durée des arrêts disciplinaires dans une loi vaudoise.

La motionnaire ne souhaitant pas retirer son objet, la commission peut discuter d'un texte modifié qui présenterait tout même le risque de ne pas être recevable. Sur cet aspect, il ne revient pas à la commission de décréter ou non l'irrecevabilité d'un objet. Il faut voter sur un texte comme cela est attendu de la part d'une commission parlementaire examinant un objet. La commission s'acheminant vers la 1^{re} solution, la motionnaire propose une conclusion modifiée de son objet de la manière suivante: « *Au de ce qui précède, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'État de modifier la loi sur l'exécution des condamnations pénales, ou toute autre loi, afin d'y intégrer les règles relatives aux sanctions sous forme d'arrêts disciplinaires, afin de leur faire respecter les normes du Conseil de l'Europe fixées par le Comité européen pour la prévention de la Torture* ».

4. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre partiellement en considération cette motion par 8 voix pour, 4 contre et 1 abstention, et ainsi de la classer.

Lausanne, le 17 août 2022.

La rapporteuse de majorité :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel