

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :****Motion Jean-Marc Nicolet et consorts au nom de la Commission des visiteurs du Grand Conseil -
Mettre fin aux conditions illégales de détention dans les zones carcérales****1. PRÉAMBULE**

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le jeudi 19 mai 2022, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Anne Sophie Betschart (remplaçant Jessica Jaccoud), Muriel Cuendet Schmidt (remplaçant Nicolas Mattenberger), Claude Nicole Grin, Nathalie Jaccard (remplaçant Alice Genoud), Rebecca Joly, Catherine Labouchère (remplaçant Patrick Simonin), Marion Wahlen ; Messieurs les Députés Philippe Cornamusaz (remplaçant Stéphane Masson), Fabien Deillon (remplaçant Cédric Weissert), Julien Eggenberger (remplaçant Sébastien Pedroli), Maurice Neyroud (remplaçant Marc-Olivier Buffat), Jean-Marc Nicolet (remplaçant David Raedler) et la soussignée, présidente-rapporteuse. Messieurs Sylvain Freymond et Yvan Pahud étaient excusés pour cette séance.

Lors de cette séance, étaient présents : Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES) et Monsieur Raphaël Brossard, chef adjoint 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 DU MOTIONNAIRE

Depuis dix ans, au fil de ses rapports annuels, la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC) demande régulièrement au Conseil d'État (CE) de résoudre le problème récurrent du dépassement systématique de l'illégalité de la durée de détention dans les zones carcérales vaudoises (à l'Hôtel de police de Lausanne ou à la zone carcérale de la Police cantonale (Polcant) de la Blécherette). Ce régime de détention ne devrait pas dépasser quarante-huit heures au sens de l'article 27 de la loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LVCP) du 19 mai 2009. Il a été enregistré aussi bien pour l'année 2020 que pour l'année 2021 une durée médiane de détention allant de cinq et demi à dix jours, une durée maximale de détention allant de dix-neuf à vingt-neuf jours et une proportion de personnes ayant séjourné plus de quarante-huit heures comprise entre 35,9% et 93%.

De plus, les locaux sans lumière naturelle sont totalement inadaptés à de telles durées de détention, malgré les efforts des policiers, des agents de sécurité privés et du personnel sanitaire. Il ne peut être attendu l'ouverture annoncée au mieux pour 2026 de l'établissement des Grands-Marais. Des débats nourris ont déjà eu lieu en 2021 autour de ces conditions de détention dans les zones carcérales. Dans ses déterminations, le CE a fait mention de plusieurs mesures instituées depuis 2013 dans le but de rendre le séjour des personnes détenues le plus proche possible des conditions de détention admissible par les lois, les conventions et les standards nationaux et internationaux. Par exemple, l'accès à l'eau et les aménagements comme l'installation d'une douche dans une zone chauffée et non pas dans une zone ouverte. Par contre, le CE ne propose aucune solution allant dans le sens du strict respect de l'incarcération dans les zones carcérales, qui devrait être au maximum de quarante-huit heures en application de la loi, et cela avant le transfert des personnes dans des lieux de détention adaptés à la préventive.

Cette motion demande au gouvernement de prendre toute disposition, par le biais d'un projet de décret, afin de compléter le nombre de places nécessaires et de limiter la durée de détention à quarante-huit heures en zone carcérale sans attendre l'ouverture des Grands-Marais. Il est nécessaire de trouver une solution, même provisoire, afin de sortir ces personnes de « ces pièges à rats » et de les accueillir dans un endroit adapté en attendant qu'elles soient déférées devant la justice.

3. POSITION DU CE

La thématique des zones carcérales revient dans les recommandations de la CVGC depuis quelques années. Il faut savoir que, depuis 2012, près de deux cent soixante places de détention ont été créées ou transformées dans le Canton de Vaud pour faire face à la demande de places de détention. Le 1^{er} juin 2018, le Grand Conseil (GC) a accordé un crédit d'étude de CHF 12 millions dans l'optique de réaliser, en deux étapes, l'établissement des Grands-Marais qui prévoit quatre cent dix places de détention. Cela signifie que plus de six cent soixante nouvelles places ont été ou vont être créées, soit plus que la capacité des Cantons du Jura, de Neuchâtel et de Fribourg réunis. Si le GC n'a pas encore été saisi du crédit d'ouvrage, c'est que la construction d'un tel établissement - l'équivalent de l'Hôpital Riviera-Chablais (HRC) - ne se réalise pas à la légère. Cela prend du temps et nécessite la consultation des experts des domaines pénitentiaire et du bâtiment. En mai 2021, le projet lauréat a été désigné. La conciliation de ce projet à la cible budgétaire fixée vient de prendre fin et cela conduira au dépôt du projet de décret concernant le crédit d'ouvrage pour la 1^{re} étape d'ici 2024. La fin des travaux des deux cent seize premières places sera effective en 2027.

Sur la construction de places de détention provisoires, il faut pouvoir trouver un bâtiment existant à transformer en prison ou un terrain constructible permettant l'accueil de places provisoires. Les communes ne se bousculent pas au portillon pour proposer des terrains. Par exemple, la Ville de Lausanne a répondu négativement à la demande de construction de modules supplémentaires à côté du Bois-Mermet. De plus, il faut tenir compte des procédures d'aménagement du territoire qui ne sont pas simples. Il y a bien trois cent quarante et un hectares disponibles à Orbe, mais ce sont des hectares agricoles ne pouvant être utilisés pour y implanter des prisons. La construction d'un site pénitentiaire de taille moyenne prend six ans (de la préparation jusqu'à la mise en exploitation de l'objet) sans compter les équivalents temps plein (ETP) à recruter et à former.

Concernant les transformations et les adaptations, de nombreux chantiers ont été lancés et sont fondés sur deux décrets adoptés par le GC en mai 2020 : l'un accordant au CE le financement de travaux d'entretien prioritaires et les études pour la modernisation du parc immobilier pénitentiaire vaudois pour la somme de CHF 28,8 millions et l'autre accordant un crédit d'investissement de CHF 17 millions pour financer les travaux de rénovation de la Prison de la Tuilière.

Par deux fois se sont tenues les Assises de la chaîne pénale. Une 1^{re} fois en 2013, où il a été énoncé la recommandation, suivie dans les faits en 2014, de regrouper les dicastères de la police et des prisons au sein d'un seul département. Une 2^e fois en 2018, avec des débats portant sur les recours à des alternatives d'exécution des peines telles que la surveillance électronique ou le travail d'intérêt général (TIG). Ces assises voulaient aussi favoriser la réinsertion et la lutte contre la récidive avec un focus sur la justice restaurative et une meilleure coordination entre probation et exécution des peines. Il a aussi été demandé de mettre l'accent sur les mesures thérapeutiques.

En conclusion, le DES est toujours à la recherche de solutions visant à réduire la surpopulation carcérale aussi bien par le biais de placements hors canton - actuellement deux cents détenus vaudois sont hors canton - que par le choix de mesures substitutives (le bracelet électronique, le TIG). D'ailleurs, les autres cantons ne comprennent pas pourquoi il n'y a pas plus de détenus vaudois en libération conditionnelle, pourquoi il est demandé le maintien en détention provisoire et pourquoi le Canton de Vaud présente les statistiques les plus effrayantes en matière de détention.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Différentes questions sont posées par les membres de la commission.

Toutes les personnes détenues n'étant pas éligibles aux mesures alternatives, qu'a-t-il été entrepris pendant ces dix ans pour essayer de diminuer la durée des peines en zone carcérale et le nombre de personnes s'y trouvant ?

Le département ne possède aucune compétence en matière de mise, de prolongation et de durée des détentions. Sa compétence est de sortir un détenu de la zone carcérale dès qu'une place se libère dans un établissement pénitentiaire. Si les peines des personnes incarcérées étaient commuées en TIG ou en port du bracelet électronique, cela libérerait entre cinquante et soixante places de détention par année. Toutefois, tous les détenus ne sont pas éligibles à ce genre de modalités. Des personnes, actuellement en zone carcérale, peuvent présenter un risque de fuite, de récidive ou de collusion. À ce jour, sur vingt-huit personnes en zone carcérale, vingt-sept sont en détention avant jugement, donc sous l'autorité d'un procureur.

Sur les deux cent soixante places de détention créées, huitante se trouvent à la Colonie fermée et huitante à la Croisée. La marge temporelle d'effet sur les zones carcérales a été de se retrouver trois mois plus tard avec la même situation qu'avant l'ouverture de ces places. Le DES a pensé qu'en ouvrant deux fois huitante places, il y aurait une plus longue période de répit, mais ce n'est pas le cas : la pression que subit le SPEN est intense. Il s'agit d'une question de politique criminelle ne dépendant pas de ce dernier. Il y a un élément à prendre en compte dans la criminalité : c'est « l'attractivité » d'un canton ayant des frontières avec d'autres pays par rapport à ceux qui n'en ont pas.

Concernant les conditions de vie dans les zones carcérales, plus particulièrement celle de l'Hôtel de Police de Lausanne, bien des améliorations ont été apportées avec la multiplication des heures de promenade, la pose d'horloges, l'extinction de la lumière la nuit, la mise à disposition de journaux et de livres et la visite d'une équipe médicale tous les jours.

Quelle est la procédure dans le canton en matière de libération conditionnelle ? Pourquoi le Canton de Vaud est-il un si mauvais élève en la matière ?

Dans le Canton de Vaud, le Juge d'application des peines (JAP) est l'autorité qui octroie ou refuse la libération conditionnelle. Dans les faits, l'établissement de détention émet et transmet un préavis de libération à l'Office d'exécution des peines (OEP) pour les détenus vaudois et à tous ses homologues suisses pour les détenus vaudois placés dans d'autres cantons. À son tour, l'OEP émet un préavis avec, ensuite, l'audition du détenu par le JAP et finalement la prise de décision. La décision de libération est souvent liée à la possibilité de renvoi de la personne détenue, quand celle-ci n'a plus d'autorisation de titre de séjour en Suisse. Entre le moment de la décision et la sortie effective de prison, il se passe un certain temps lié au jour où la personne va être effectivement renvoyée. Il a été travaillé, dans le cadre de la chaîne pénale, pour rendre cette durée aussi courte que possible. Néanmoins, il y a des pays où le renvoi est plus simple que d'autres. De plus, la personne doit être volontaire au renvoi. Si cela n'est pas le cas, il y a des renvois forcés.

Plusieurs commissaires ont bien compris tout ce qui a été mis en place et tout ce qui sera entrepris dans les prisons. Néanmoins, la problématique des zones carcérales existe depuis plus de dix ans et, tout en reconnaissant que le DES n'a aucun impact sur l'enfermement des gens, il ne peut pas être accusé de ne pas avoir effectué le travail. Le CE a fait le choix d'envoyer Mme Métraux pour répondre à cette motion, mais un autre département comme le Département des institutions et du territoire (DIT), auquel le Ministère public (MP) est rattaché, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ou le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) aurait pu être choisi. S'il est donc compris que ce ne sont pas les bons acteurs en face de la CTAFJ, c'est alors une raison supplémentaire pour renvoyer cette motion, afin de permettre au CE de se mettre autour de la table et de trouver des solutions. Cette motion n'est pas une sanction vis-à-vis du département, mais plutôt un soutien aux mesures déjà prises et à prendre. Si le GC la soutient, c'est aussi un bon message politique vis-à-vis d'autres institutions comme les communes ou l'Ordre judiciaire vaudois (OJV).

Pour un commissaire, une partie de la réponse à cette motion se trouverait dans la construction de la prison des Grands-Marais, mais la 1^{re} étape de sa construction ne répond pas au problème, d'une plus grande ampleur, du manque de places de détention.

Il faut rappeler que le GC a validé, en 2021, le renvoi d'une initiative¹ aux Chambres fédérales, balayée au sein de celles-ci, pour que les dealers soient soumis à de courtes peines privatives ; cela engorge un peu plus les prisons créant ainsi un paradoxe dans les actions du GC. Il faut une réponse avec une solution globale à cette problématique.

Il est important de préciser que cette motion n'est pas une attaque contre le personnel pénitentiaire et le service. Les agents de détention sont compétents et se donnent de la peine pour leur travail. La CVGC a de bons, francs et honnêtes échanges avec eux.

Un commissaire estime que les conditions de détention dans ces zones carcérales sont inhumaines. Les responsables de ces zones seraient eux-mêmes satisfaits de voir cette motion renvoyée au CE. Il faut rappeler que le travail de la CVGC est de contrôler les conditions de détention et de faire remonter les problèmes. Elle n'est pas en mesure d'apporter des solutions, car elle ne dispose pas des compétences pour le faire. De plus, ce n'est pas son rôle.

Cette motion a été renvoyée au DES, car il est responsable des places de détention. Évidemment, les agents de détention et les collaborateurs du SPEN sont bienveillants à l'égard de la CVGC qui les interpelle. Néanmoins, le département mentionne qu'ils sont blessés par les articles de presse insinuant que ce service ne fait rien, que les conditions de détention sont inhumaines et assimilées à de la torture. Le personnel pénitentiaire a donc le sentiment constant d'être mis sous pression. Il faut savoir que le SPEN en est arrivé à minuter le temps entre la personne détenue qui part d'une cellule d'un des établissements vaudois et la personne détenue provenant d'une zone carcérale : ce délai ne doit pas dépasser les trois heures, afin d'éviter qu'une personne détenue passe du coup une nuit supplémentaire à la zone carcérale. Le fait de minuter ce type de choses revient à avoir virtuellement un fouet psychologique derrière soi.

Il est abordé la politique de la Ville de Lausanne dans la lutte contre le deal de rue. Trois départements (le DSAS, le DFJC et le DES) ont créé un groupe de travail interdépartemental pour trouver des solutions sur les plans scolaire, sanitaire, social et sécuritaire en lien avec la prévention. Ils ont notamment répondu à la motion Blanc² concernant les interdictions de périmètre. Il y a des réponses concernant la mise en place de politiques sectorielles et publiques qui ont été examinées par la CTAFJ et qui devrait passer prochainement en plénum. En ce qui concerne la construction des Grands-Marais, le DES est en train de discuter avec le Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) pour procéder en deux étapes au lieu d'une, de manière à pouvoir répondre plus fortement à la demande. Le DFIRE est le garant des finances publiques ; un projet en deux étapes coûte CHF 500 millions et il faut se demander si la population vaudoise veut investir une telle somme pour une prison.

L'ouverture de la 1^{re} étape des Grands-Marais n'impliquera pas la fin de la détention de personnes hors du canton. Si ce constat peut être juste mathématiquement, il en va autrement sur le plan pratique. Une réponse globale à cette problématique est nécessaire : dans ce cas, il faut alors formuler ce texte en proposant toute autre solution de construction provisoire, d'adaptation ou de transformation susceptible d'accueillir les personnes prévenues. En effet, ce n'est pas une réponse globale, mais une réponse d'infrastructures qui est demandée dans ce texte.

À la fin de ce débat, le flou qui règne autour de l'avenir de la prison du Bois-Mermet est évoqué. Une année, il est dit que cette prison n'a pas d'avenir ; l'année d'après, qu'un investissement massif sera entrepris afin de la rénover. Enfin, quelques mois plus tard, tout est de nouveau arrêté. La CVGC souhaiterait qu'au bout de quarante-huit heures, les personnes détenues puissent être placées dans un vrai lieu de détention comme celui du Bois-Mermet. Malheureusement, ce dernier est encombré de personnes en exécution de peine qui n'ont rien à y faire, et ce à cause du manque de places ailleurs. Il est demandé s'il est honteux de continuer à placer des détenus dans d'autres cantons tant que l'établissement des Grands-Marais n'est pas opérationnel.

Si le Canton de Vaud place deux cents détenus à l'extérieur de ses frontières, c'est parce qu'il n'y a pas trois cents places de détention à disposition. En effet, tous les autres cantons ont aussi leurs prérogatives et leurs places. Certains cantons alémaniques possédant des établissements ne veulent pas occuper leurs prisons au-

¹ (18_INI_004) Initiative Grégory Devaud et consorts au nom du groupe PLR - Révision de la LFSstup : Pour des peines privatives de liberté en cas de trafic dans l'espace public.

² (12_MOT_005) Motion Mathieu Blanc et consorts – Pour l'adoption de dispositions légales relatives à des mesures d'éloignement afin que les citoyens se réapproprient le domaine public.

delà d'un taux de 90%, afin de garder des places libres. L'OEP contacte chaque semaine tous les cantons suisses ; cela représente une centaine d'établissements dans le pays pour trouver des places de détention. Le Canton de Vaud place davantage de détenus que les autres cantons et il continuera à le faire.

À l'heure actuelle, la prison du Bois-Mermet est occupée à 170%. Il faudrait que les détenus s'y trouvant soient placés dans d'autres prisons vaudoises pour libérer une zone carcérale. Ce propos revient, à nouveau, à pointer le manque de places dans les prisons vaudoises.

Suite à ces derniers propos, est-ce que le cadre légal, cantonal ou fédéral, empêcherait le Canton de Vaud de placer des détenus, voire de construire des prisons à l'étranger ?

Il y a quelques années, Charles Juillard avait posé ces questions dans le cadre de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) ; questions qui avaient été transmises à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Ce dernier avait été clair : il n'est possible ni d'envoyer des détenus à l'étranger ni d'y construire des prisons, notamment pour garantir les relations entre les avocats et les détenus.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 10 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Lausanne, le 21 octobre 2022

La présidente-rapporteuse :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel