

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Pierre-François Mottier et consorts - L'autorité de probation est la Fondation vaudoise de probation

1. PREAMBULE

La commission ad hoc a examiné l'objet cité en titre le jeudi 22 mai 2025, de 14h00 à 15h45 au Parlement. Elle était composée de Mmes Florence Bettschart-Narbel, Nathalie Jaccard, Laure Jatton, Marion Wahlen, et de MM. Denis Corboz, Didier Lohri, Pierre-François Mottier, Patrick Simonin (remplaçant Alexandre Berthoud), Blaise Vionnet et Cédric Weissert, sous la présidence de Nicolas Bolay (remplaçant Denis Dumartheray). Ont participé à la séance : M. Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), et M. Brossard Raphaël, Chef du Service pénitentiaire (SPEN), DJES. Le secrétariat était tenu par Mme Marie Poncet Schmid, Secrétariat général du Grand Conseil.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion concerne l'intégration des prestations et des compétences de la Fondation vaudoise de probation (FVP) au Service pénitentiaire (SPEN)¹. Elle demande le *statu quo* pour la FVP et une modification légale pour empêcher l'intégration prévue.

Sont rappelées les missions de la fondation : mise en œuvre et suivi des mandats de probation et des peines alternatives à la détention, ainsi qu'assistance sociale. Le motionnaire, membre de la Commission des visiteurs de prisons du Grand Conseil, a pu constater la qualité du travail de la FVP et la satisfaction de toutes les parties prenantes. La FVP a le pouvoir de travailler pour les collectivités publiques, en particulier les communes (travaux d'intérêts généraux), ce qui simplifie et aide au retour à la liberté. Il y a aussi une réactivité et une prise en charge pour les courtes peines que le SPEN ne peut pas concurrencer.

À l'appui de sa motion, il cite aussi la bonne santé financière et de gouvernance de l'entité, ainsi que ses bonnes relations avec le SPEN.

L'intégration des prestations de la FVP au SPEN serait fort dommageable. Les missions décrites seraient perdues. Certes, une économie serait réalisée, mais elle le serait par la suppression de 6 à 8 postes de travail. De plus, la FVP détient une caisse de pension qu'il faudrait racheter pour un montant de 3 millions CHF environ et des bâtiments qui amènent des revenus à la FVP et ne seraient pas intégrés dans la reprise. De plus, pour le motionnaire, de façon générale, les prestations étatiques sont plus coûteuses ; il en ira ainsi avec ce transfert.

Sous l'angle de la sécurité, le risque zéro n'existe pas et il n'y a aucun antécédent de cas problématique, avance le motionnaire. Pour les personnes touchées par la justice pénale, travailler avec d'autres personnes que des gardiens de prison est préférable. Le personnel de la FVP, interrogé par un sondage, ne souhaite pas cette intégration malgré de meilleures conditions notamment salariales au SPEN. Le travail de réinsertion est complexe et très important aussi au vu de la surpopulation carcérale. Pour toutes ces raisons, il faut maintenir ce système qui fonctionne bien.

¹ Ndlr : le Grand Conseil a discuté de ce transfert lors du traitement en plénum de la résolution Bettschart-Narbel (24_RES_13) acceptée en octobre 2024, et lors de l'examen en commission du postulat Wahlen (24_POS_43) en novembre 2024 et décembre 2025.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

M. le conseiller d'État s'exprime en défaveur de la motion. Vaud est le dernier canton à externaliser la probation, alors qu'il existe un programme intercantonal pour la réduction des risques de récidive et pour la lutte contre cette dernière (Processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources-PLESORR) dans l'optique de coordonner les approches de probation.

Sont rappelées *les missions actuelles*, dont quatre « grandes missions » que la FVP accomplit :

1. Le suivi social en milieu carcéral pour les personnes en régime de détention avant jugement. Dans le cadre de cette mission, la FVP assure un suivi social et administratif sur délégation du SPEN. La FVP distribue également aux résidents vaudois en détention avant jugement le revenu d'insertion sur délégation de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

2. Le suivi social et le contrôle des règles de conduite pour des personnes en milieu ouvert pour lesquelles une assistance de probation (secteur milieu ouvert) été ordonnée par la justice.

3. La mise en œuvre de l'exécution des peines alternatives (secteur peines en milieu ouvert), soit la surveillance électronique et le travail d'intérêt général, sur délégation de l'Office d'exécution des peines. La FVP met également en œuvre la surveillance électronique civile (violence, menace ou harcèlement) sur mandat de l'Ordre judiciaire vaudois.

4. La gestion des ateliers de travail d'intérêt général qui accueillent des personnes adultes condamnées à un travail d'intérêt général ainsi que des mineurs (atelier de prestations personnelles) sur mandat du Tribunal des mineurs.

5. La FVP traite encore de missions spécifiques en lien avec l'organisation et la gestion du groupe de visiteurs de prisons bénévoles pour les personnes condamnées.

La décision d'intégrer la FVP au SPEN repose sur des motivations d'ordres financiers et sécuritaires et a été longuement mûrie, l'ensemble des partenaires ayant été consulté. En particulier, le Conseil d'État a pris le temps de traduire la recommandation des Assises de la chaîne pénale.

Aspect financier

La FVP est intégralement financée par l'État – 4 millions CHF par le SPEN et 600'000 CHF par la DGCS). Parfois, des financements privés de 1000 ou 2000 CHF proviennent de communes ou de particuliers pour des projets spécifiques. Le patrimoine construit appartient à la fondation et a été acquis par des fonds privés, au début.

Toutes les analyses le montrent et ni Commission des finances ni la Commission de gestion ne les ont contestées : l'intégration de la FVP au SPEN conduirait à des économies de 720'000 CHF par an. La FVP également a contrôlé les chiffres sans les contester. Des fonctions – juristes, directeur, personnel administratif – ne seraient plus essentielles et les 7 semaines de vacances dont bénéficie actuellement le personnel de la FVP seraient remises en question. Le Contrôle cantonal des finances (CCF) avait d'ailleurs demandé au Conseil d'État de vérifier ce dernier élément qui s'écarte de manière trop importante de la Loi sur le personnel.

Actuellement, la présence de deux acteurs participant aux discussions intercantionales complique ces dernières sans toutefois les rendre impossibles. Le transfert renforcerait la gouvernance des autorités étatiques, par une meilleure vision sur les prestations fournies et leur surveillance ; ces autorités seraient directement représentées dans les organes intercantonaux.

Nous sommes aussi en présence de deux systèmes informatiques qui engendrent un coût non négligeable. Le transfert permettrait des simplifications dans la gestion administrative, l'échange d'information et la rationalisation de la gestion des RH, de la gestion financière et des services informatiques.

M. le chef du SPEN précise que la FVP comprend 42 collaborateurs et collaboratrices dont 37 seraient repris en cas d'intégration et 34 bénéficieraient de meilleures conditions salariales, les 3 restants se situant déjà au maximum de l'échelle salariale. Parmi les 5 personnes qui ne seraient pas reprises, l'une part à la retraite en fin d'année. Les quatre autres bénéficieraient d'une expertise pour remettre à jour leur bilan de compétence et seraient mises en comparaison avec les postes ouverts à l'État selon leur profil, postes qui leur seraient

proposés. Ensuite, en cas d'intégration, ce sont les mêmes personnes qui travailleront ; il n'y aura aucune perte de capacité ni de compétences.

Aspect sécuritaire

Actuellement, il existe une répartition des rôles et des tâches entre la FVP et le SPEN. En détention avant jugement, la probation est assurée par la FVP. Après le jugement, la FVP et l'établissement pénitentiaire livrent leur rapport respectif et il peut arriver que les informations et les deux points de vue soient différents, voire contradictoires. Autre difficulté : la FVP a accès aux informations transmises par le SPEN, mais ce dernier ne peut pas connaître celles qui sont transmises par la FVP. Lors de l'exécution de la peine, la probation est assurée par le SPEN. À la sortie, en libération conditionnelle par exemple, les agents de détention et de probation fournissent un rapport à la FVP, qui est chargée du suivi de la libération conditionnelle, laquelle peut être accompagnée de charges et de mesures. Les agents de détention, ayant passé des mois voire des années avec les détenus, livrent des informations lorsqu'il s'agit d'évaluer le risque de récidive, à la FVP, qui gère le reste. Survient là une nouvelle rupture dans la transmission d'informations, qui peuvent se perdre ou être imprécises et représenter un risque dont le directeur de l'Office d'exécution des peines pourrait témoigner. Dans les mesures qui accompagnent la libération conditionnelle et l'appréciation des détenus, le SPEN a une approche davantage sécuritaire que la FVP. Les autres cantons ont intégré la probation précisément pour limiter les risques sécuritaires.

L'intégration des prestations de la FVP faciliterait la mise en place d'une organisation qui favorise une prise en charge basée sur une évaluation continue des risques sous une seule autorité. Dans la logique PLESORR, il doit y avoir une vision continue des risques et des ressources de la personne depuis la condamnation à la libération définitive. Il en va de la sécurité publique et de la réussite de la réinsertion.

Appliquer la motion provoquerait un effet de bord. La motion exige l'identification formelle de la FVP ou d'une entité similaire pour le suivi et la mise en œuvre de l'assistance de probation au sens de l'art. 93 du CP. Le suivi social en milieu carcéral pour les personnes en détention avant jugement (chiffre 1 ci-dessus), le suivi des peines alternatives (travail d'intérêt général, surveillance électronique – volet pénal et/ou civil – chiffre 3 ci-dessus) et la gestion des ateliers de travail d'intérêt général (chiffre 4 ci-dessus) ne sont donc pas visés par cette motion. Si l'on va dans le sens de la motion, la FVP conserverait, dès lors, uniquement la mission de l'assistance de probation (secteur Milieu ouvert). Le milieu carcéral, le secteur des peines en milieu ouvert et les ateliers de travail d'intérêt général seraient repris par le SPEN. La FVP ne serait pas satisfaite de cela et préférerait sans doute une intégration partielle.

Finalement, le dépôt des interventions parlementaires à la suite de la décision du Conseil d'État crée une situation d'incertitude, voire de chaos pour le personnel de la FVP.

M. le conseiller d'État rencontrera la FVP avant la pause estivale. Seront abordés notamment les conditions liées au mandat que le CCF demande de revoir, l'impact des coupes budgétaires sur les activités de la FVP, sachant la volonté de la fondation de poursuivre ses activités indépendamment de la décision et son ouverture à des solutions alternatives. Il invite donc la commission à suspendre ses travaux jusqu'à cette rencontre et à reprendre l'examen de la motion en toute connaissance des fruits de celle-ci.

M. le chef du SPEN relève aussi qu'entre la FVP et le SPEN, la tolérance au risque est différente ; c'est une question de culture, de formation et d'objectifs. La FVP a pour but de rendre la liberté, tout comme le SPEN, mais dans un cadre strict et normé.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Plusieurs commissaires opposés au transfert de la FVP au SPEN s'expriment donc en faveur de la motion. En effet, ces commissaires se montrent très sceptiques quant aux économies qui seraient réalisées ; selon eux, les chiffres présentés par la FVP et le SPEN ne concordent pas. L'un des commissaires demande si les contributions externes, dont celles des communes et du Tribunal des mineurs, qui s'élèvent à 350-360'000 CHF, seront toujours financées par le SPEN. Et qu'en est-il de la subvention de la DGCS de 606'000 CHF ? La Commission des finances n'a pas contesté l'analyse chiffrée du transfert, rappelle M. le conseiller d'État. Concrètement, des économies en infrastructures seront réalisées en plus de celles liées aux postes.

Concernant l'aspect sécuritaire, des commissaires insistent sur le fait que malheureusement le risque zéro n'existe pas et que le transfert n'améliorerait pas cela.

Des précisions sont demandées sur le nouvel outil d'évaluation des risques et sur la possibilité, pour la FVP, de l'appliquer. Le défi de la transmission des informations, présent dans plusieurs domaines d'activités, n'est pas propre à la relation SPEN-FVP.

D'autres points sont relevés par les partisans de la motion, en particulier l'idée que le rattachement avec le SPEN aurait un effet psychologique négatif sur les détenus en probation, selon les dires de la Présidente du Tribunal cantonal lors de son audition par la commission ad hoc qui avait examiné le postulat Wahlen, et comme le pense le motionnaire.

L'article 376 du Code pénal est aussi rappelé : les cantons organisent l'assistance de probation et peuvent confier cette tâche à des associations privées. M. le conseiller d'État signale que la probation est définie dans le Code pénal et que suivre la motion ne va pas forcément satisfaire la FVP, qui fait davantage que de la probation. Le texte déposé n'est pas le *statu quo*.

Des voix favorables au transfert invoquent les raisons pour lesquelles elles refuseront la motion. La discussion concernant ce transfert dure depuis six ans et le dépôt d'objets parlementaires crée incertitude et tension au sein non seulement de la FVP, mais aussi du SPEN, et fragilise le travail de probation.

Le Conseil d'État a avancé des éléments factuels en particulier sur la perte d'informations qui péjore la limitation des risques. L'amélioration de la sécurité de la population est l'argument prépondérant. Ensuite, nous sommes face à une proposition concrète d'économie, en période de difficultés budgétaires. Pour un commissaire, l'entité qui apporte les financements a un droit de regard et de blocage selon le principe de « qui paie commande ».

Est rappelée ensuite la recommandation des Assises de la chaîne pénale de 2018 et du CCF dans son audit : une meilleure coordination voire un rapprochement entre la FVP et la SPEN.

La pertinence et les raisons du dépôt des interventions parlementaires sur un temps resserré sont aussi interrogées par les opposants à la motion. Un commissaire répond que le postulat demandait des explications alors que la motion a été déposée à la suite de l'annonce, dans le bilan de mi-législature, du transfert de la FVP, qui a suscité de l'incompréhension.

Le futur de la caisse de pension (3 millions CHF) qui devra être rachetée par la FVP, des subventions de la Loterie Romande, des immeubles interroge, car ces éléments ne vont pas partir avec la FVP. La commissaire affirme aussi que les entreprises, qui acceptent ces activités actuellement, y verront une concurrence déloyale avec le transfert. Elle plaide pour le maintien de la motion qui pourra être retirée d'ici le passage en plénum selon l'aboutissement des discussions Conseil d'État-FVP. Le motionnaire va dans ce sens : si un chemin est trouvé avec la FVP, il retirera sa motion.

Au vu de cette forte résistance, M. le conseiller d'État se déclare ouvert à discuter avec la FVP d'une alternative à son transfert complet ; il pourrait revenir à la commission en août.

Un commissaire propose formellement la suspension des travaux de la commission. Cela permettrait aussi de demander puis de recevoir l'analyse financière de l'intégration de la FVP au SPEN, ajoutent des commissaires.

Un commissaire voit un problème de communication entre les parties, qui a péjoré la discussion et conforté les positions, et il relève l'absence de la mention du transfert dans le Programme de législature. M. le conseiller d'État explique que cela relevait d'informations qui ont été transmises durant l'été 2022, alors que le Conseil d'État ne disposait pas de tous les éléments pour choisir un axe. La démarche n'a pas été menée dans le dos de la FVP.

Passablement de temps s'étant écoulé depuis le dépôt de la motion, la FVP aurait pu être rencontrée avant la séance, pour un commissaire. De plus, des personnes travaillent dans l'insécurité et il ne faut pas retarder les travaux en commission. M. le conseiller d'État note que c'est le dépôt du postulat et de la motion qui a engendré cette incertitude au sein du personnel.

M. le Président indique que si la séance est reportée, les éléments chiffrés seront demandés via le Bureau du Grand Conseil. M. le conseiller d'État s'engage à les fournir s'ils sont demandés formellement.

Vote sur la proposition de suspension de séance

Par 5 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission rejette la proposition de suspension de séance.

Un commissaire demande des précisions sur « la plus-value de la situation des personnes judiciarisées à ne plus dépendre du SPEN dans l'optique d'une meilleure réinsertion », mentionnée dans la motion à l'appui du *statu quo*. En effet, il estime intéressant de réfléchir à l'intégration de la réinsertion dans le système pénitentiaire, et il estime intéressante la séparation réinsertion/pénitentiaire pour éviter que les personnes en réinsertion côtoient les personnes qui dépendent du SPEN. Concernant les aspects financiers, il serait utile d'en savoir plus, à travers les rapports de la COFIN, plus sur les économies prévues, les subventions à la FVP, afin de déterminer si les enjeux décrits dans la motion sont justifiés. L'impact de l'intégration de la FVP au SPEN pour les personnes en réinsertion doit être examiné.

Dès le moment où la personne sort de prison, même en libération conditionnelle, son état d'esprit est positif, indique M. le conseiller d'État. Toutefois, ce dernier ne voit aucune plus-value à un organe externe. L'intégration de la FVP au SPEN maintiendra les personnes chargées de la réinsertion. Il n'y a aucune raison pour qu'elles représentent une moins-value en étant rattachées au SPEN.

M. le chef du SPEN complète qu'après l'exécution de la sanction, soit la personne est libérée conditionnellement, soit elle finit de purger sa peine. Si elle est libérée conditionnellement, elle ne passe pas forcément par la FVP. Il faut que dans le jugement de libération conditionnelle, des règles de conduite soient imposées puis suivies par la FVP. La décision de justice énonce que pour certaines personnes, il faut des règles de conduite, et pour d'autres, il n'en faut pas. Environ une personne sur deux passe par la FVP. Le reste des personnes sort simplement de prison. Si la volonté est que la FVP soit l'outil de réinsertion dans le canton, on touche donc une minorité des personnes libérées. La FVP relève d'une partie de la réinsertion. Le SPEN ne dispose d'aucune statistique sur les personnes suivies par la FVP par rapport aux personnes libérées en conditionnelle.

Le suivi des mineurs avait été interrogé par la présidente du Tribunal cantonal lors de son audition dans le cadre de l'examen du postulat Wahlen, relève un commissaire. Le conseiller d'État répond que les mêmes acteurs seront chargés de cela. Il y a aussi des rapprochements entre la protection de l'enfance et le SPEN, tous deux au sein du DJES.

D'entente entre la commission et M. le conseiller d'État, il était convenu que ce dernier informerait le motionnaire du résultat de la discussion avec la FVP et qu'avant la publication du rapport de commission, M. le président de la commission aurait un échange avec M. le conseiller d'État pour un point de situation. Au jour de la rédaction du rapport, aucune information n'a été transmise au Président de la commission ni au motionnaire sur cet échange, en particulier sur ses résultats.

5. VOTE DE LA COMMISSION : PRISE EN CONSIDÉRATION DE LA MOTION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération la motion et de la renvoyer au Conseil d'État par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

Genolier, le 19 août 2025

Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Bolay