

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES JUDICIAIRES

chargée d'examiner l'objet suivant:

Exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales et la loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement

1. Composition

La Commission thématique des affaires judiciaires du Grand Conseil s'est réunie le 7 décembre 2009 à 14h00 à la Salle du Bicentenaire, place du Château 6, à Lausanne pour examiner l'EMPL 241 relatif à des modifications de la Loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales et de la Loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement.

La Commission a été présidée par M. Jacques Haldy et a siégé dans la composition suivante : Mme Claudine Amstein, Fabienne Despot, Anne Baehler Bech, Gloria Capt, Martine Fiora-Guttman (qui remplace Olivier Feller), MM. Nicolas Mattenberger (vice-président), François Brélaz, Marc Olivier Buffat, Jean-Michel Dolivo, Philippe Ducommun, Raphaël Mahaim, Stéphane Montangero, Nicolas Rochat, Claude Schwab (qui remplace Cesla Amarelle).

Se sont excusés : M. Olivier Feller, Mme Cesla Amarelle.

Les notes de séance ont été tenues par Mme Juliette Müller, que l'on remercie ici pour la précision de son travail.

Etaient présents pour le Conseil d'Etat : M. Philippe Leuba, Chef du Département de l'intérieur et Mme Rapahèle Lasserre, adjointe de la Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN).

2. Introduction

En guise d'introduction, le conseiller d'Etat Philippe Leuba rappelle que cet EML est destiné à traduire dans la Loi un système déjà existant et pratique ; en effet, l'adoption de la Loi vaudoise sur les subventions implique désormais que toute allocation repose sur une base légale au sens formel, soit adoptée par le Grand Conseil ; en l'espèce, il s'agit donc d'instituer une base légale pour les subventions allouées à la Fondation vaudoise de probation (FVP) ; par ailleurs, la Loi sur l'exécution de la détention avant jugement doit être modifiée afin que l'accès au dossier des détenus par le futur comité des visiteurs de prison dispose également d'une base légale formelle.

Ce préambule n'a pas suscité d'objection ni de remarque parmi les députés présents. Les députés ont souhaité que le nouveau règlement pour le comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté (RCL), entré en vigueur au 1^{er} novembre 2009 soit joint aux notes de séances - ce qui a été fait (référence du recueil systématique vaudois, 340.01.4).

3. Examen de l'EMPL, chapitre par chapitre

1. INTRODUCTION

Il est rappelé que la Loi vaudoise sur les subventions, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, prévoit que tout subventionnement doit reposer sur une base légale formelle. La délégation de l'Etat de Vaud en faveur de la Fondation vaudoise de probation s'est matérialisée en 2009 par une convention signée par le Service pénitentiaire (représentant l'Etat de Vaud) qui prévoit le subventionnement des frais engendrés par cette délégation. En l'état, la base légale fait toutefois défaut.

Dans la mesure où l'exposé des motifs et l'art. 6 du projet de Loi modifiant la Loi sur l'exécution de la détention avant jugement mentionnent la possibilité de déléguer des compétences à la Fondation vaudoise de probation (FVP) ou d'autres entités publiques ou privées, il y a lieu de préciser que dans le canton de Vaud, il n'y a actuellement pas d'autres entités comparables à la FVP. La définition plus large contenue dans les textes permet d'éviter un texte légal trop restrictif dans l'hypothèse où, un jour, des prestations actuellement accomplies par la FVP serait éventuellement fournies par une autre entité reconnue.

Le conseiller d'Etat Leuba a précisé que si la Fondation vaudoise de probation était une fondation de droit privé, cela résultait du fait qu'à l'origine il s'agissait d'une Société de patronage et d'utilité publique ; dans un tel cadre, il lui était plus facile d'obtenir des dons ou des financements privés. Le maintien de cette Fondation privée obéit également à une simplification législative dans le mesure où il faudrait une Loi cantonale pour instituer une Fondation de droit public et qu'il n'y a pas en l'état de nécessité de modifier le système actuel qui fonctionne bien.

Le droit fédéral autorise cette délégation dans la mesure où l'art. 376 CP laisse la liberté au canton d'organiser l'assistance de probation et prévoit la possibilité de confier cette tâche à des associations privées.

La Fondation vaudoise de probation agit ainsi en tant qu'autorité au sens de l'art. 93 du nouveau Code pénal qui stipule que cette assistance doit préserver les personnes prises en charges de la commission de nouvelles infractions et favoriser leur réintégration sociale.

Ces buts sont ceux qui figurent dans les statuts de la Fondation vaudoise de probation.

Il est également rappelé que les prévenus et détenus vaudois sont soumis à la législation vaudoise quel que soit le lieu de l'exécution de leur peine, en application du concordat inter-cantonal sur l'exécution des peines et sanctions. Le comité des visiteurs peut donc également agir à l'extérieur du canton.

2. ORGANISATION ACTUELLE

La Société vaudoise de probation, ainsi que cela résulte de l'EMPL, exécute également des prestations dans le secteur des peines en milieu ouvert - arrêts domiciliaires.

L'EMPL relève que l'exécution des arrêts domiciliaires au-delà du 31 décembre 2009, est suspendue à une décision du Conseil fédéral qui devrait intervenir courant 2009 ; en effet, la suppression des arrêts domiciliaires en tant que modalité d'exécution d'une peine pourrait être décidée par le Conseil fédéral ; cela entraînerait l'arrêt de ces prestations et de leur financement par le SPEN. Tout début décembre, le Conseil fédéral a toutefois décidé de proroger le système actuel et de permettre aux cantons qui l'avaient introduit (dont le canton de Vaud) de poursuivre l'exécution des peines en milieu ouvert (arrêts domiciliaires) jusqu'en 2015.

Quant à l'effectif de la population suivie par la FVP dans le secteur post pénal ou dans la détention

avant jugement, la différence de chiffre pour 2008, comparé à 2009, s'explique par le fait que la statistique tient compte du nombre total de personnes pour l'année 2008, dans les deux cas, alors que le chiffre pour 2009 ne concerne que l'effectif en cours de mois de janvier (p. 8 de l'EMPL).

Le terme " Tex " se trouvant en p. 8 concerne certaines personnes se trouvant en fin de peine et qui sont autorisées à travailler à l'extérieur tout en continuant à passer la nuit en prison.

Quant à la composition du Conseil de Fondation, celui-ci est exclusivement composé des membres qui en font partie de droit. Lors de la disparition du Juge d'instruction cantonal (au 1^{er} janvier 2011), ses attributions étant reprises par le Ministère public ; il n'est pas certain que son poste soit remplacé dès lors que de toute manière, le Procureur général fait partie du Conseil de Fondation. Le Conseil d'Etat n'a pas encore tranché cette question.

3. MÉCANISMES FINANCIERS

Il est précisé que le système consistant à ne fixer l'enveloppe financière pour l'année suivante qu'en fin d'année, s'il paraît tardif, est cependant justifié par le fait qu'un certain nombre d'éléments ne sont pas maîtrisables à l'avance (tel que le nombre de détenus) ; selon l'expérience, ce système convient aux deux parties.

Pour le surplus, et ainsi qu'exposé notamment en p. 12 et 13 de l'EMPL, c'est la convention qui règle les différents postes et rubriques de la subvention.

En contrepartie de l'autonomie de gestion dont bénéficie la FVP, un système de contrôle étatique sur son activité a été mis en place : instauration d'un système de reporting, présentation d'un rapport périodique d'activités, discussions sur le budget, étant rappelé que plusieurs membres du Service pénitentiaire font d'office partie de la FVP.

Dans ce cadre-là également, l'Autorité de surveillance des Fondations dispose d'un pouvoir de surveillance accru, sans parler évidemment du contrôle cantonal des finances.

4. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Projet de loi modifiant la Loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales

Art. 14 a. Subventionnement

L'article est adopté à l'unanimité

Art. 14 b. Formes et compétences

Le Conseil d'Etat précise qu'historiquement, il n'y a pas eu de cas de désaccord sur le budget de la SVP et le montant de la subvention.

Si par hypothèse un désaccord devait survenir, la décision finale incombe au Conseil d'Etat. Un recours serait possible auprès de la Cour de droit administratif et public.

L'article est adopté à l'unanimité

Art. 14 c. Conditions et durée

L'article est adopté à l'unanimité.

Art. 14 d. Contrôle

L'article est adopté à l'unanimité.

Art. 14 e. Révocation

L'article est adopté à l'unanimité

Art. 16. Comité des visiteurs

M. Leuba rappelle que tous les Députés reçoivent le rapport mentionné à l'art. 16 al. 3 (le comité des visiteurs présente au Grand Conseil, une fois par année, un rapport qui est transmis au Conseil d'Etat).
Le comité des visiteurs n'a pas accès aux dossiers pénaux des détenus.

L'article est adopté à l'unanimité

Projet de Loi modifiant la Loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement

Art. 6 Service pénitentiaire

La délégation permettant d'attribuer au Service pénitentiaire la compétence de confier à des entités publiques ou privées des tâches en lien avec l'assistance sociale dans les établissements de détention avant jugement (alinéa 5) est fondée sur le même modèle que la Loi sur l'exécution des condamnations pénales. De toute manière, compte tenu du montant du subventionnement, la décision revient en fin de compte au Conseil d'Etat.

A titre d'exemple, le Service pénitentiaire délègue des tâches de formation à d'autres institutions.

La possibilité de déléguer des compétences à d'autres organismes reste donc ouverte.

En l'état, l'art. 6 al. 5 se réfère essentiellement à la FVP.

L'article est adopté à l'unanimité

Art. 6 a. Convention

L'article est adopté à l'unanimité.

Art. 6 b. Subventionnement

L'article est adopté à l'unanimité

Art. 6 c. Formes et compétences

L'article est adopté à l'unanimité

Art. 6 d. Conditions et durées

L'article est adopté à l'unanimité

Art. 6 e. Contrôle

Sur question M. Leuba rappelle que lorsqu'il y a subventionnement, l'utilisation de cette subvention est obligatoirement soumise au CCF.

L'article est adopté à l'unanimité.

Art. 6 f. Révocation

L'article est adopté à l'unanimité.

Art. 9. Comité des visiteurs

L'article est adopté à l'unanimité.

5. CONSÉQUENCES

La discussion n'est pas demandée

6. CONCLUSION

La Commission approuve à l'unanimité l'entrée en matière sur les deux projets de Loi.

Lausanne, le 8 février 2010.

Le rapporteur :
(Signé) *Marc-Olivier Buffat*