

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS
modifiant :**

- la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)
- la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales
- la loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement
- le règlement d'application du 29 mai 2007 de la loi sur le Grand Conseil (RLGC)

et

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT
chargée d'examiner l'objet suivant :**

(10_INI_034) Initiative législative du Bureau du Grand Conseil rédigée en termes généraux consistant à proposer une révision partielle de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 en vertu de l'article 111 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (commission des visiteurs officiels)

1. RAPPEL DE L'INITIATIVE

(10_INI_034) Initiative législative du Bureau du Grand Conseil rédigée en termes généraux consistant à proposer une révision partielle de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 en vertu de l'article 111 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (commission des visiteurs officiels)

A l'occasion de la communication, par le Conseil d'Etat, de son "rapport au Grand Conseil sur le postulat A. Olivier Conod et consorts demandant la mise en place d'une commission des visiteurs officiels des détenus dans les prisons vaudoises et du Concordat sur l'exécution des peines et mesures dans les cantons romands et du Tessin du 22 octobre 1984", le Bureau du Grand Conseil a interpellé le Conseil d'Etat sur plusieurs dispositions de son "Règlement pour le Comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté" adopté le 13 mai 2009 en réponse au postulat précité.

Les discussions qui ont suivi ont laissé apparaître que l'article 16 de la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP ; RSV 340.01) du 4 juillet 2006 et l'article 9 de la loi sur l'exécution de la détention avant jugement (LEDJ) ; RSV 312.07) du 7 novembre 2006 ainsi que le règlement qui en est issu contiennent un certain nombre d'imperfections, qui ont lieu d'être partiellement révisées. Avant d'entreprendre cette dernière démarche, le Bureau du Grand Conseil a tenu à connaître l'avis des groupes politiques, lesquels ont été unanimes à se rallier à la proposition du Bureau de réviser la législation citée. Les prises de position des groupes politiques du Grand

Conseil exprimées lors de l'élection, le 26 février 2010, des députés membres du Comité des visiteurs sont venues ultérieurement renforcer l'option présentée par le Bureau du Grand Conseil.

Dans sa séance du 4 mars 2010, le Bureau du Grand Conseil, unanime, a donc décidé de présenter au Grand Conseil la présente **initiative législative rédigée en termes généraux, et d'inviter la commission chargée de son examen à tenir compte des propositions de modifications suivantes de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007:**

1. En l'état, le Comité des visiteurs s'apparente à une commission extraparlamentaire, alors qu'il comprend en son sein des députés et que le Comité doit rapporter devant le Grand Conseil. Le Bureau propose de modifier ce point et de faire du Comité des visiteurs une commission parlementaire.
2. Le nombre de cinq députés composant le Comité des visiteurs n'est pas approprié et le Bureau propose de tenir compte de la présence des sept groupes politiques au sein du Parlement pour nommer sept députés.
3. Le nombre d'experts venant renforcer le Comité pourra s'élever à quatre, par analogie avec les experts présents aujourd'hui au sein de la Commission de présentation. Ils seront nommés par le Grand Conseil.
4. La présidence de ce Comité doit revenir à un député et non à un expert, ce d'autant plus que le Comité sera appelé à présenter son rapport annuel devant le Parlement.
5. Au surplus, la commission pourra s'inspirer du modèle genevois, plus particulièrement de la section 17 de la loi genevoise portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, laquelle détaille les dispositions propres à la Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil.
6. Les nouvelles dispositions pourront s'insérer soit au Chapitre V "Commissions" de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007, dans une nouvelle section, soit au Chapitre XII "Elections", également dans une nouvelle section.
7. Cette modification de la loi sur le Grand Conseil pourra déployer ses effets pour la législature 2012-2017, soit entrer en vigueur au plus tard le 30 juin 2012.
8. L'abrogation de l'article 16 de la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP RSV 340.01) du 4 juillet 2006 et, par voie de conséquence, du règlement pour le Comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté adopté le 13 mai 2009.

Le Bureau du Grand Conseil est d'avis de procéder à une modification de la loi sur le Grand Conseil en mettant en oeuvre, conformément à l'article 133 LGC, une commission chargée de présenter au Grand Conseil un rapport et un projet de loi, à charge pour elle de les rédiger de manière précise et complète, la présente initiative étant rédigée en termes généraux. A cette fin, la commission tiendra compte des propositions du Bureau du Grand Conseil, en examinera leur pertinence et vérifiera qu'elles s'inscrivent dans un projet de modification législatif coordonné et cohérent ; elle est par ailleurs libre de soumettre d'autres propositions de modifications durant ses travaux et les membres du Bureau se tiennent à sa disposition pour d'éventuels échanges.

Le Bureau propose de fixer à la commission qui sera mise en œuvre un délai à la fin des vacances d'été 2010 pour présenter au Grand Conseil un rapport et un projet de loi sur la problématique soulevée.

Aux termes des articles 128, 131 et 133 de la LGC, le Bureau du Grand Conseil demande que cette initiative législative soit traitée par le Grand Conseil conformément à l'article 111, alinéa 2 de la Constitution et qu'elle soit transmise à une commission. **Il demande donc sa prise en considération immédiate et son renvoi à une commission conformément à l'article 133 LGC.**

Cette initiative sera développée.

Lausanne, le 4 mars 2010

(Signé) Laurent Chappuis, pour le Bureau du Grand Conseil

2. RAPPORT DE LA COMMISSION

2.1 Genèse du projet

Suite à l'approbation de la nouvelle loi sur l'exécution des condamnations pénales, M. le Député A. Olivier Conod a déposé une motion demandant la mise en place d'une commission des visiteurs officiels des détenus dans les prisons vaudoises, qui a été transformée en postulat, lors des séances de commission. Au titre de rapport au postulat, le Conseil d'Etat a adopté le 13 mai 2009 un Règlement pour le Comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté (RCL ; RSV 340.01.4). Dans le but d'adapter les modes de contrôle cantonaux aux nouvelles exigences nationales et internationales, le Conseil d'Etat a ainsi dissous l'ancienne Commission de surveillance des prisons vaudoises et constitué un Comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté. Ce Comité, composé de députés et de spécialistes, a pour mission d'examiner les conditions de détention au regard des dispositions légales applicables. Son rôle est complémentaire à celui des organes nationaux et internationaux chargés de leur examen.

Dans son rapport, le Conseil d'Etat précisait que « [v]u la difficulté de cette tâche régaliennne, les règles pénitentiaires (Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes) ne pouvaient pas ignorer le problème du contrôle des conditions de détention ». L'article 9 de ces recommandations stipule que "toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante". L'article 92 de ces mêmes recommandations précise les types de contrôle nécessaires : "vérifier si elles sont gérées conformément aux normes juridiques nationales et internationales, et aux dispositions des présentes règles". Quant à l'article 93, il concerne le rôle des organismes indépendants : "les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques" (article 93.1) ; "ces organes de contrôle indépendants doivent être encouragés à coopérer avec les organismes internationaux légalement habilités à visiter les prisons" (article 93.2).

Peuvent actuellement visiter les prisons vaudoises, le Sous-Comité de l'ONU pour la prévention de la torture, le Comité (européen) pour la prévention de la torture (CPT), en fonction depuis 15 ans, la future Commission nationale pour la prévention de la torture et les commissions parlementaires des cantons plaçant des détenus dans nos établissements. Manque donc à cette panoplie le contrôle d'un organe cantonal.

Le 25 juin 2009, le Bureau du Grand Conseil a adressé un courrier au Chef du Département de l'Intérieur pour lui exposer plusieurs problématiques liées au Règlement précité, soit :

1. le nombre de membres du comité des visiteurs (un chiffre pair) et, parmi eux, le nombre de députés (cinq) ;

2. la compatibilité des notions d'indépendance et de haute surveillance avec le mode et l'autorité de désignation des membres du comité (notamment le fait que son président soit désigné par le Conseil d'Etat) ;
3. l'innovation consistant à ce que le Grand Conseil désigne des députés, membres d'une commission extraparlamentaire et chargés de faire un rapport annuellement devant le Grand Conseil ;
4. l'instauration, pour des députés désignés par le Grand Conseil, d'une indemnisation différente de celle du décret en vigueur pour les députés.

Lors de la séance du mardi 22 septembre 2009, le Grand Conseil a pu débattre du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat A. Olivier Conod et consorts demandant la mise en place d'une Commission des visiteurs officiels des détenus dans les prisons vaudoises et du Concordat sur l'exécution des peines et mesures dans les cantons romands et du Tessin du 22 octobre 1984. De l'avis du rapporteur de la commission, M. le député Roger Saugy, « (...) le débat a porté principalement sur des points qui ne sont pas du ressort du Grand Conseil ! En effet, le règlement adopté par le Conseil d'Etat définit une commission de dix membres, dont cinq — y compris le président — sont désignés par le Conseil d'Etat. Le Bureau du Grand Conseil devra imaginer des solutions pour permettre au Comité des visiteurs de rapporter devant le Grand Conseil. L'avenir montrera si le principe d'indépendance demandé par le Conseil de l'Europe est respecté ou non par les conditions de désignation du Comité de visiteurs. ».

Les différents intervenants au débat ont émis leurs doutes quant à la composition du Comité, à son indépendance vis-à-vis du Conseil d'Etat, préférant un lien organique avec le Grand Conseil. Plusieurs députés ont estimé qu'il aurait été préférable que la présidence du Comité des visiteurs de prisonniers ne soit pas désignée par le Conseil d'Etat. A l'origine de ces défauts, l'article 16 de la loi sur l'exécution des condamnations pénales a été cité comme responsable du caractère hybride du Comité, car il prévoit que cette commission extra-parlementaire soit à la fois composée par l'exécutif et par le législatif, et qu'elle rapporte devant le Grand Conseil malgré sa nature mixte.

Enfin, les discussions ayant eu lieu aussi bien en commission qu'en plénum ont clairement fait ressortir que l'option retenue par le Conseil d'Etat de se borner à présenter au Grand Conseil une solution réglementaire allant dans le sens du postulat était insuffisante, le Grand Conseil n'étant pas en mesure d'amender le Règlement édicté par l'Exécutif.

Le rapport du Conseil d'Etat a été approuvé par 68 voix, contre 3 et 15 abstentions.

Par communiqué de presse du 4 mars 2010, le Conseil d'Etat a informé avoir « nommé les dix membres du Comité (sic), formé de cinq députés et de cinq personnalités spécialisées dans les domaines de la justice, des droits de l'Homme ou du domaine pénitentiaire ». Il a désigné également un des experts externes comme président du Comité des visiteurs.

Le 16 mars 2010, par la voix de sa première Vice-présidente, Mme Claudine Wyssa, le Bureau du Grand Conseil, afin de défendre les prérogatives du Parlement, a déposé une initiative législative en réaction à certaines dispositions du règlement pour le Comité des visiteurs de prison et des lieux de privation de liberté, constatant des incohérences et difficultés dans la structure mise en place. Il a pris la température dans les groupes politiques et a constaté le même sentiment d'ensemble. La compétence réglementaire n'étant pas du ressort du Grand Conseil, contrairement à la compétence légale, le Bureau a donc proposé de réviser la loi sur l'exécution des condamnations pénales, notamment son article 16. L'initiative du Bureau vise avant tout à corriger certaines incohérences dans la réglementation actuelle : les députés sont en nombre égal des experts dans le comité des visiteurs, le président n'est pas député, mais la commission doit rapporter devant le Grand Conseil. Le Bureau a donc prié la Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar) d'examiner un changement de statut du comité des visiteurs, appelé à devenir une commission

parlementaire en lieu et place d'une commission extraparlamentaire. A titre de suggestion, la commission pourrait compter sept députés (et non plus cinq), elle serait partiellement accompagnée par des experts et le président de la commission serait un député. La nouvelle mouture de la commission serait idéalement proposée pour le début de la législature 2012-2017.

L'initiative législative du Bureau a été prise en considération à l'unanimité par le Grand Conseil le 16 mars 2010. Elle a été attribuée à la Commission thématique de la modernisation du Parlement, en vertu de l'article 133 de la loi sur le Grand Conseil, qui se trouve donc investie de la mission de rédiger l'exposé des motifs et projets de lois qui permettra de faire de l'actuel comité des visiteurs instauré par le Conseil d'Etat une commission d'essence parlementaire plus qu'extraparlamentaire, et cela dès le début de la législature qui commencera le 1er juillet 2012.

2.2 Méthode de travail

La Commission thématique de la modernisation du Parlement a décidé d'auditionner plusieurs experts afin de parvenir à cerner les conditions optimales de mise en oeuvre d'une commission des visiteurs. Elle a, pour ce faire, invité des personnes au bénéfice d'une expérience dans ce domaine, en leur demandant également de faire état de leur vision des organes chargés de la surveillance des conditions de détention. Ces auditions ont aussi eu pour but de mettre en perspective la structure envisagée dans le canton de Vaud et celles existantes à d'autres échelons institutionnels, suisse et européen.

Ont ainsi été auditionnés au cours de deux séances :

1. M. Denis Froidevaux, chef de service ad interim du Service pénitentiaire ;
2. M. Philippe Gardaz, actuel président du Comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté mis en place par le Conseil d'Etat ;
3. M. Marc Nève, membre élu au titre de la Belgique du Comité de prévention contre la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe ;
4. M. Renaud Gautier, actuel Président du Grand Conseil genevois et ancien Président de la commission des visiteurs officiels du Grand Conseil genevois, et Mme Loly Bolay, Présidente de la commission des visiteurs officiels du Grand Conseil genevois.

La Commission thématique de modernisation du Parlement a essentiellement retiré de ces auditions la nécessité, pour le bon fonctionnement des Institutions, de pouvoir exercer un contrôle direct sur les conditions de détention. A cela s'ajoute encore la très grande utilité des visites impromptues, afin de jauger les situations au plus proche de la réalité. La formation des députés appelés à fonctionner dans la future commission apparaît également primordiale, afin de savoir ce qui peut avoir de l'importance, quand et quelles questions poser. Il s'avère aussi fondamental d'éviter que le regard des spécialistes et experts ne prenne le dessus sur l'appréciation des parlementaires élus et membres de la commission.

Conformément à l'article 133 de la loi sur le Grand Conseil, la commission à laquelle est renvoyée une initiative législative est chargée d'élaborer un rapport et projet de loi, cas échéant en amendant le texte de l'initiative si celui-ci est rédigé en termes généraux, et de le présenter au Grand Conseil. Forte de son expérience concernant la dernière révision partielle de la loi sur le Grand Conseil, la commission a invité M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba à une discussion dans un esprit d'ouverture, compte tenu que l'exercice qui est demandé à la commission vise à l'élaboration d'un projet le moins conflictuel possible, dans le respect des Institutions. En ce sens, le présent projet de loi reprend les dispositions a priori non contestées du Règlement du Conseil d'Etat pour le Comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté.

La commission a ensuite examiné les huit points soumis par le Bureau du Grand Conseil dans l'initiative qu'il a présentée et a pris une décision de principe pour chacun d'eux. Les projets de lois soumis au Grand Conseil sont le résultat de ce travail préliminaire.

Pour traiter l'ensemble de ces objets, la Comopar a siégé à sept reprises. On rappellera qu'elle est actuellement composée de la manière suivante : Mmes et MM. Michel Renaud, Président, Alain Monod, Vice-Président, Raphaël Abbet (remplacé dès début juin 2011 par M. Jacques Nicolet), Laurent Chappuis, Jean-Marc Chollet, Jérôme Christen, Jean-Michel Favez, Martine Fiora-Guttman, Pierre-André Gaille, Christiane Jaquet-Berger, Daniel Mange, Olivier Mayor, Jacqueline Rostan, Jean-Christophe Schwaab et Jean-Marie Surer.

A plusieurs reprises, des remplacements ont été effectués par Mmes et MM. les député(es) Jaqueline Bottlang-Pittet, Jean-François Cachin, Félix Glutz, André Marendaz, Pierre-Alain Mercier, Claude Schwab et Claudine Wyssa.

La Commission remercie de leur présence et des précieuses informations et réflexions que nous ont apportées Messieurs Olivier Rapin, Secrétaire général, et Igor Santucci, Secrétaire général adjoint du Grand Conseil.

Un merci particulier est adressé à Me Jean-Luc Schwaar, Chef du service juridique et législatif au Département de l'intérieur, pour ses analyses, explications et propositions de rédaction.

Merci également à M. Frédéric Ischy, secrétaire de la Comopar, et à M. Cédric Aeschlimann pour leurs excellentes notes de séance.

3. COMMENTAIRES PAR ARTICLES

Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007

Titre de la section 4bis nouvelle

La commission vous propose d'insérer les articles de loi relatif à la Commission des visiteurs au chapitre V de la loi sur le Grand Conseil, qui concerne l'ensemble des commissions parlementaires, dans une section 4bis nouvelle qui fait suite à la section relative à la Commission thématique en charge des affaires extérieures. En effet, du moment que le Grand Conseil entend transformer le Comité des visiteurs en une véritable institution parlementaire, la modification de la loi sur le Grand Conseil est le moyen le plus indiqué.

Une dénomination plus adéquate a été trouvée pour remplacer celle de « Comité des visiteurs de prisons et des lieux de privation de liberté ». Cette nouvelle dénomination, soit « Commission des visiteurs du Grand Conseil », garantit une cohérence avec le chapitre V de la loi sur le Grand Conseil et permet de distinguer la nouvelle Commission des visiteurs du Grand Conseil d'autres commissions pouvant exister par ailleurs.

Article 1

La commission considère que l'indépendance de la Commission des visiteurs est la clef de voûte de la surveillance des conditions de détention. Elle vous propose, à l'unanimité, de fixer à sept le nombre de députés constituant la nouvelle commission, sans pour autant faire référence au nombre de groupes politiques présents au sein du Grand Conseil. Cette option permet d'assurer une représentativité globale des majorités et minorités présentes au Grand Conseil. Elle a aussi pour elle d'éviter que la situation actuelle, institutionnellement hybride, ne perdure. L'objectif poursuivi est donc clairement de « reparlementariser » un organe qui peut prêter à la critique sous sa forme actuelle. Corollaire logique, la présidence de la future commission reviendra obligatoirement à un

député. La désignation du futur président de la Commission des visiteurs relèvera de l'organisation interne de la commission.

Etant donné l'aspect sensible et confidentiel des tâches incombant à la Commission des visiteurs et vu le caractère des visites s'effectuant la plupart du temps en petite délégation, la commission en charge de la rédaction du présent projet de loi a préféré écarter la possibilité pour les membres de la Commission des visiteurs de se faire remplacer. Il a donc été renoncé à la possibilité de recourir à des suppléants, partant du principe que le rôle de membre de la Commission des visiteurs implique d'en assumer la responsabilité sans le concours de suppléants et que la cohésion de la commission en sortira renforcée. Il est, en outre, difficile d'intéresser suffisamment des suppléants aux activités d'une commission dans laquelle ils siègent de manière irrégulière et de les intégrer pleinement au travail à fournir. Pour le cas où un député élu dans la Commission des visiteurs ne pourrait plus en assumer le mandat, il lui resterait la possibilité de démissionner et de se faire définitivement remplacer par un nouveau député.

Le principe de ne pas prévoir de suppléants dans la commission a été soutenu par 8 voix, contre 5 et 1 abstention.

Article 2

Les experts auxquels la commission pourra recourir viendront compléter les connaissances professionnelles des membres de cette dernière. Leur rôle sera de venir en appui, sous l'angle technique, de la commission et de fonctionner comme des consultants donnant leur avis sur des points précis. A la différence de l'article 39, alinéa 5 de la loi sur le Grand Conseil, ces experts ne se verront pas attribuer des mandats ponctuels et circonstanciels. Ils constitueront un panel, qui se veut le plus large possible, des différentes professions liées au monde carcéral. Il reviendra à la Commission des visiteurs de déterminer dans quelles situations elle souhaite s'adjoindre les services d'experts.

Le changement est radical par rapport à l'actuel règlement du Comité des visiteurs de prisons, qui donne aux experts le même poids qu'aux députés (le président du Comité étant d'ailleurs un expert). *A contrario*, la révision légale proposée ne confère pas aux experts le statut de membres de la commission avec droit de vote. Cette décision s'explique au motif que la Commission des visiteurs sera une instance parlementaire chargée de surveiller le travail des services de l'Exécutif et de rapporter au Grand Conseil : les experts ne pourront pas y jouer de rôle proprement politique.

Par ailleurs, le modèle où la Commission des visiteurs pourra, de son propre chef, décider de s'adjoindre ou non les services d'experts et choisir ces derniers en fonction de ses besoins présente l'avantage de la souplesse. La commission en charge d'élaborer le projet de loi a, en outre, fait le choix de ne pas fixer dans la loi le nombre d'experts, dans l'optique de ne pas brider la liberté de la Commission des visiteurs en la matière. Cette dernière pourra ainsi définir une liste suffisamment variée, à tout le moins plus étendue que les cinq experts composant actuellement le Comité des visiteurs. Afin d'éviter que la liste des experts n'exclue le recours possible à un expert initialement non prévu, il est rappelé que la loi sur le Grand Conseil, à son article 39, alinéa 5, offre la possibilité à toute commission de mandater un expert, moyennant accord préalable du Bureau du Grand Conseil, pour des raisons liées à la maîtrise du budget annuel de fonctionnement.

Au vu du caractère hautement sensible des questions traitées par la commission, les experts seront tenus au respect sans faille du secret de fonction.

Enfin, l'alinéa 3 souligne l'importance d'une collaboration régulière entre les députés membres de la commission et tous les experts afin de disposer d'un socle commun d'informations et de pratiques.

Article 3

Pour des raisons liées à la séparation des pouvoirs, et compte tenu des cautions fixées aux alinéas 3 et 4 de l'article 5 ainsi qu'aux alinéas 2 et 3 de l'article 7, la commission propose que les membres du Conseil d'Etat ou le Chancelier n'assistent aux séances de la Commission des visiteurs que s'ils y sont conviés. Comme pour les commissions de surveillance, le présent article introduit un régime de dérogation par rapport à l'article 43 LGC. Il conviendra toutefois de permettre au Conseil d'Etat de participer à une séance précédant la transmission du rapport adressé au Grand Conseil par la commission.

Article 4

La Commission des visiteurs sera investie d'une mission d'organe de surveillance externe. L'examen des conditions de détention, avec pour finalité de s'assurer que les détenus ne sont pas maltraités et de vérifier le caractère convenable de l'hébergement en prison, constitue le noyau de la mission de la commission des visiteurs, qui se préoccupe du traitement des personnes dès leur arrestation (et donc avant leur arrivée dans une prison). La gestion et le fonctionnement du Service pénitentiaire ainsi que des lieux de détention visités continueront d'être prioritairement examinés par la Commission de gestion.

Les lieux de détention mentionnés dans cet article comprennent, outre les établissements pénitentiaires, les lieux de rééducation (établissements éducatifs pour jeunes), les unités cellulaires hospitalières ainsi que les cellules dans les postes de police. Par contre, la compétence de la commission ne recouvre pas le domaine des personnes hospitalisées contre leur gré, ce qui relève du droit civil. Ainsi, les établissements médico-sociaux et les hôpitaux psychiatriques sont en principe exclus de son champ de compétence.

Il est souligné que c'est avant tout la nature de la décision qui compte et qui déterminera la compétence de la commission, plutôt que le lieu de détention en tant que tel. Ainsi, la privation de liberté à des fins d'assistance ne relèvera pas de la mission de la commission, ni de ses compétences.

Article 5

La Commission des visiteurs n'a pas un accès automatique aux dossiers médicaux des détenus. C'est pourquoi, elle devra s'appuyer, en cas de nécessité, sur des experts médecins habilités à consulter ces dossiers, afin de mieux appréhender, par exemple, les problèmes des détenus souffrant de difficultés d'ordre psychiatrique. La mention « en toutes circonstances » vise à préciser que la Commission des visiteurs est compétente à assumer sa mission même en cas d'émeutes dans les lieux de détention.

La commission pourra continuer d'adresser des rapports ponctuels de visite au chef du Département en charge du Service pénitentiaire, rapports transmis ensuite à ce dernier et aux directeurs des établissements concernés. Le rendu des visites sera anonymisé. La commission pourra, en outre, en tout temps signaler au Conseil d'Etat des faits nécessitant une action urgente.

A noter que la Commission des visiteurs, comme ses consœurs, pourra déposer des interventions parlementaires, si elle devait le juger nécessaire.

Il n'y aura pas de procès-verbaux des séances de la commission. En revanche, des retours d'informations aux directions des établissements visités, sous forme anonymisée, seront possibles. Le rapport annuel contiendra une synthèse des recommandations émises par la Commission des

visiteurs au cours de l'année parlementaire écoulée.

Article 6

A l'heure actuelle, le nombre des lieux de détention évoqués aux alinéas 1 et 2 s'élève à 32. La visite annuelle de tous les lieux de détention sur sol vaudois est possible, contrairement aux établissements concordataires, plus nombreux.

Pour qu'une délégation puisse valablement fonctionner, il est suggéré, quand bien même la commission devra en décider dans son règlement interne, qu'elle soit composée au minimum de deux députés et d'un expert.

Article 7

Les visites inopinées constituent un élément essentiel de la possibilité d'investiguer réellement sur les conditions de détention. Elles sont indispensables afin de mesurer les conditions de détention sur le vif et permettent aux personnes interrogées, détenus ou collaborateurs de l'Etat, de s'exprimer avec plus de liberté.

Article 8

La précision selon laquelle les auditions de la commission ne font l'objet d'aucun procès-verbal vise à éviter qu'elle ne soit enjointe de les produire devant un juge, par exemple. Les membres de la commission conserveront toutefois une marge de manœuvre, à l'exemple du fonctionnement de la commission des grâces (où il n'est pas tenu de procès-verbal officiel et où les documents sont remis au seul rapporteur, qui les restitue après la rédaction du rapport ; puis les documents sont détruits).

Article 10

Une des principales finalités de la Commission des visiteurs étant de produire un rapport destiné au Grand Conseil, elle n'entrera pas en compétition avec d'autres organes extraparlimentaires s'occupant de questions similaires, tels que la Commission fédérale en matière de lutte contre la torture (dont le périmètre d'action inclut tous les lieux où les gens peuvent être placés contre leur gré), le Comité de prévention contre la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe, s'inscrivant dans des relations intergouvernementales, ou la Commission d'examen des plaintes en matière médicale, agissant exclusivement suite au dépôt d'une plainte. Ces organes procèdent à des actions ponctuelles de contrôle et non pas à des visites systématiques comme le fera la Commission des visiteurs.

Le rapport sera public, tout en veillant à protéger la sphère privée des personnes concernées. Il contiendra la synthèse des recommandations émises en cours d'année par la commission. Suivant la pratique actuelle, aucun nom de détenu ne sera cité dans les rapports de la commission. En outre, le rapport destiné au Grand Conseil ne sera voté et signé que par les députés membres de la commission.

Article 2

La commission a adopté le principe de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions prévues dans le projet de loi dès le début de la législature 2012-2017, soit au 1^{er} juillet 2012. En effet, elle est partisane de remédier au plus vite à une situation reconnue comme exigeant d'être corrigée. Le fait

que le Grand Conseil ait accepté à l'unanimité la prise en considération de l'initiative à l'origine de ce projet de loi et donc dénoncé l'état actuel des choses milite également en faveur d'une entrée en vigueur rapide.

Règlement d'application de la loi sur le Grand Conseil du 29 mai 2007

Article 33

L'article est adapté en ajoutant à la liste des commissions celle des visiteurs.

Loi sur l'exécution des condamnations pénales du 4 juillet 2006

En contradiction avec les nouvelles dispositions prévues dans la loi sur le Grand Conseil, l'article 16 est abrogé, hormis l'alinéa 1^{bis}.

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

En contradiction avec les nouvelles dispositions prévues dans la loi sur le Grand Conseil, l'article 9 est abrogé, hormis l'alinéa 1^{bis}.

4. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

4.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la loi sur le Grand Conseil est complétée par une révision correspondante de son règlement d'application, de la loi sur l'exécution des condamnations pénales du 4 juillet 2006 et de la loi sur l'exécution de la détention avant jugement du 7 novembre 2006.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les frais de fonctionnement de la nouvelle commission parlementaire seront imputés sur le budget du Grand Conseil (compte 3003), au lieu d'être pris en charge par le budget du Conseil d'Etat au titre des indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires. Concernant les experts que la commission pourra s'adjoindre, il est proposé de les indemniser sur les mêmes bases que les députés, c'est-à-dire conformément au décret du xx novembre 2011 fixant le montant des indemnités des membres du Grand Conseil pour la législature 2012-2017. Cette mesure présente également l'avantage de conserver une cohérence avec l'indemnisation des experts membres de la Commission de présentation.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

La section du Secrétariat des commissions thématiques et ad hoc pourra assumer dans un premier temps le secrétariat de cette nouvelle commission. A l'issue d'une période de transition de douze mois environ à compter du début de la législature 2012-2017, le Secrétariat général du Grand Conseil déterminera si les ressources du Secrétariat des commissions sont suffisantes afin

d'assumer l'ensemble du suivi des commissions parlementaires, parmi lesquelles la nouvelle Commission des visiteurs du Grand Conseil.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.11 Simplifications administratives

Néant.

4.12 Autres

Néant.

5. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique de la modernisation du Parlement a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. d'accepter le rapport de la Commission thématique de la modernisation du Parlement sur l'initiative suivante :

(10_INI_034) Initiative législative du Bureau du Grand Conseil rédigée en termes généraux consistant à proposer une révision partielle de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 en vertu de l'article 111 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (commission des visiteurs officiels) ;

2. d'adopter les projets de lois modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil et le Règlement du 29 mai 2007 d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil ainsi que la loi sur l'exécution des condamnations pénales du 4 juillet 2006 et la loi sur l'exécution de la détention avant jugement du 7 novembre 2006.

Ollon, le 23 juin 2011

Le président :
(signé) *Michel Renaud*

PROJET DE LOI

modifiant celle du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de modernisation du Parlement
décède

Article premier

¹ La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifiée comme suit :

Chapitre V

Section 4bis

Commission des visiteurs du Grand Conseil

Art. 1 Composition

¹ La commission des visiteurs est composée de sept députés, sans suppléants.

² Elle est élue par le Grand Conseil lors de la première réunion de chaque législature, et pour la durée de celle-ci. La désignation des membres de la commission se fait au scrutin de liste, à la majorité absolue au premier tour et relative au second.

³ Une fois constituée, la commission s'organise elle-même et désigne son président et son vice-président. Chacune de ces deux fonctions ne peut être occupée par la même personne que pour une durée de cinq ans.

Art. 2 Experts

¹ La commission peut s'adjoindre les services d'experts pris en dehors du Grand Conseil.

² Les experts sont tenus au secret de fonction.

³ Les experts sont indemnisés sur les mêmes bases que les députés.

⁴ Les experts font partie d'une liste établie par la commission et ratifiée par le Conseil d'Etat. Demeure réservé l'article 39 al. 5 de la présente loi.

⁵ La commission réunit une fois par année l'ensemble des experts désignés.

Art. 3 Présence du Conseil d'Etat

¹ Les membres du Conseil d'Etat n'assistent aux séances de la commission que s'ils y sont appelés.

² A leur demande, ils sont entendus avant la rédaction finale du rapport annuel de la commission.

Art. 4 Mission et compétences

¹ La commission examine les conditions de détention dans tous les lieux de détention situés dans le canton, 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, privant une personne de sa liberté.

² La commission, ou une délégation de celle-ci, visite également des lieux sis hors du canton où les personnes ayant fait l'objet d'une décision visée par l'alinéa 1^{er} et rendue par une autorité vaudoise sont détenues.

³ La commission 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.

Art. 5 Moyens

¹ La commission a librement accès, en toutes circonstances, à tous les locaux des lieux de détention qu'elle visite ainsi qu'à tous les documents concernant les détenus dont elle surveille les conditions de détention.

² Elle peut procéder à toutes les investigations, et notamment aux auditions, qu'elle juge utiles. A cette fin, elle est en droit d'obtenir du Conseil d'Etat, de l'administration cantonale ou des personnes exerçant des tâches publiques déléguées par l'Etat, les informations utiles à l'accomplissement de sa mission et à la présentation de son rapport annuel au Grand Conseil.

³ Lorsqu'elle s'adresse directement à l'administration cantonale ou à des personnes exerçant des tâches publiques déléguées par l'Etat, elle en informe au préalable le chef du département concerné. Celui-ci peut demander à être entendu avant que la commission ne procède à l'investigation envisagée et, exceptionnellement, à y participer, sous réserve des visites inopinées.

⁴ En cas d'urgence et après en avoir débattu en séance de commission, celle-ci transmet toute recommandation ou observation qu'elle estime justifiée à l'autorité compétente.

⁵ Si durant son activité, la commission découvre des éléments importants relevant du mandat de la commission de gestion du Grand Conseil, elle adresse des observations à cette dernière.

Art. 6 Visites régulières

¹ La commission, ou une délégation de celle-ci, procède, une fois par année en principe, à la visite des établissements sis à l'intérieur et hors du canton où se trouvent des personnes ayant fait l'objet d'une décision visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, de la présente loi. Elle établit un programme de visites.

² La Direction du lieu de détention informe, au moins 5 jours à l'avance, les personnes privées de liberté de la visite de la commission en affichant dans l'établissement un avis de visite qui indique la date prévue et décrit les compétences de la commission.

³ Lorsqu'elle s'apprête à visiter un établissement pénitentiaire concordataire situé dans un autre canton, la commission en informe le Service pénitentiaire cantonal, qui en fait immédiatement part à la Direction de l'établissement concerné en la chargeant d'en informer les personnes privées de liberté placées par les autorités vaudoises.

⁴ Si elle le juge utile, la commission peut se faire accompagner par le chef du Service pénitentiaire ou du directeur de l'établissement pénitentiaire visité, moyennant l'accord du canton dont ils relèvent.

Art. 7 Visites inopinées

¹ La commission, ou une délégation de celle-ci, peut procéder à des visites inopinées des lieux de détention situés dans le canton.

² La commission, ou une délégation de celle-ci, peut se rendre en tout temps dans ces lieux de détention, à condition d'avertir au moins la veille le Conseiller d'Etat en charge du département ou du service concerné du caractère inopiné de la visite.

³ Pendant la visite, la commission, ou une délégation de celle-ci, peut se faire accompagner par l'une ou plusieurs des personnes indiquées à l'article 6, alinéa 4, de la présente loi.

Art. 8 Audition des détenus

¹ Les personnes privées de liberté dans les lieux de détention du canton ou placées hors du canton par une autorité vaudoise sont avisées du fait qu'elles peuvent s'adresser en tout temps à la commission.

² La commission entend, dans le cadre de ses visites ordinaires, les personnes privées de liberté qui en font la demande écrite. Elle peut également entendre celles qui en font la demande en cours de visite, régulière ou inopinée.

³ L'audition a lieu en présence de deux commissaires au moins. Elle se déroule à huis clos et ne fait l'objet d'aucun procès-verbal.

⁴ La commission transmet à l'autorité compétente les demandes qui ne sont pas de son ressort.

Art. 9 Confidentialité

¹ Les membres de la commission sont tenus au secret sur toutes les informations relatives à des procédures pénales, aux dossiers personnels des détenus et aux dispositifs de sécurité des lieux de détention dont ils ont connaissance.

² Les documents de travail de même que tous documents ou renseignements qui leur sont soumis dans le cadre de leur mandat sont confidentiels et ne peuvent être communiqués, ni leur contenu révélé à des personnes non membres de la commission.

Art. 10 Rapport

¹ Une fois par année, la commission présente un rapport au Grand Conseil mentionnant l'ensemble des visites effectuées ainsi que ses observations et recommandations ; elle l'adresse au préalable au Conseil d'Etat pour déterminations. Ces dernières sont jointes au dit rapport.

² Le secrétariat de la commission adresse également le rapport à la direction des lieux de détention visités, ainsi qu'aux chefs des départements chargés des affaires pénitentiaires des cantons dont relèvent ces lieux de détention.

Art. 11 Règlement interne

¹ Sous réserve des précédents articles, la commission adopte un règlement interne fixant son organisation, qui est transmis au Bureau du Grand Conseil.

Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et le mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'article 2 ci-dessus.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du Parlement, à Lausanne, le 15 juin 2011.

Le Président : (Signé) *Michel Renaud*

Le Secrétaire général : (Signé) *Olivier Rapin*

Texte actuel

Art. 33 (art. 41)

¹ En cas de vacance d'un siège au sein d'une commission de surveillance, d'une commission thématique, d'une commission d'enquête parlementaire ou de la Commission de présentation, le groupe politique auquel appartient le démissionnaire présente, à bref délai, la candidature d'un remplaçant au Bureau du Grand Conseil. Celui-ci statue sur la candidature lors de sa prochaine séance et, si la candidature est rejetée, en informe le candidat et son groupe, en indiquant les motifs du rejet.

² Au sein des commissions thématiques et des commissions ad hoc, les députés désignés par le Bureau peuvent être remplacés par d'autres députés, moyennant communication préalable du remplacement au Secrétariat général du Grand Conseil, qui en informe le président du Grand Conseil, le président de la commission et le président du groupe concerné.

Projet

PROJET DE REGLEMENT

modifiant le Règlement du 29 mai 2007 d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

du x janvier 2012

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de règlement présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décète

Article premier

¹ Le Règlement du 29 mai 2007 d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifié comme il suit :

Art. 33 (art. 41)

¹ En cas de vacance d'un siège au sein d'une commission de surveillance, d'une commission thématique, d'une commission d'enquête parlementaire, de la Commission de présentation ou de la Commission des visiteurs, le groupe politique auquel appartient le démissionnaire présente, à bref délai, la candidature d'un remplaçant au Bureau du Grand Conseil. Celui-ci statue sur la candidature lors de sa prochaine séance et, si la candidature est rejetée, en informe le candidat et son groupe, en indiquant les motifs du rejet.

² Sans changement.

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (LEP)

du x janvier 2012

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales est modifiée comme il suit :

Art. 16 Le Comité des visiteurs

¹ Le Comité des visiteurs, composé de députés nommés par le Grand Conseil et d'experts désignés par le Conseil d'Etat, est chargé d'inspecter tous les établissements et structures dans lesquels sont placées les personnes condamnées par les autorités vaudoises.

^{1bis} Le Comité des visiteurs a accès au dossier personnel des personnes détenues qui font appel à ses services. La personne détenue en est informée au préalable et peut s'opposer à cet accès, si elle rend vraisemblable un intérêt digne de protection. La procédure prévue à l'article 28 ainsi qu'au chapitre VII de la loi sur la protection des données personnelles du 21 novembre 2008 est applicable.

² Il peut désigner les délégations nécessaires pour visiter les établissements situés hors du canton.

³ Il présente au Grand Conseil, une fois par année, un rapport qui est transmis au Conseil d'Etat.

⁴ Un règlement précise son organisation et son fonctionnement.

Art. 16 La Commission des visiteurs

¹ Abrogé

^{1bis} La Commission des visiteurs a accès au dossier personnel des personnes détenues qui font appel à ses services. La personne détenue en est informée au préalable et peut s'opposer à cet accès, si elle rend vraisemblable un intérêt digne de protection. La procédure prévue à l'article 28 ainsi qu'au chapitre VII de la loi sur la protection des données personnelles du 21 novembre 2008 est applicable.

² Abrogé.

³ Abrogé.

⁴ Abrogé.

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 7 novembre 2006 sur
l'exécution de la détention avant jugement
(LEDJ)**

du x janvier 2012

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement est modifiée comme il suit :

Art. 9 Comité des visiteurs

¹ Le Comité des visiteurs, composé de députés nommés par le Grand Conseil et d'experts désignés par le Conseil d'Etat, inspecte tous les établissements dans lesquels sont placés les détenus dépendant des autorités vaudoises.

^{1bis} Le Comité des visiteurs a accès au dossier personnel des personnes détenues qui font appel à ses services. La personne détenue en est informée au préalable et peut s'opposer à cet accès, si elle rend vraisemblable un intérêt digne de protection. La procédure prévue à l'article 28 ainsi qu'au chapitre VII de la loi sur la protection des données personnelles du 21 novembre 2008 est applicable.

² Il présente au Grand Conseil, une fois par année, un rapport qui est transmis au Conseil d'Etat.

³ Un règlement précise son organisation et son fonctionnement.

Art. 9 Commission des visiteurs

¹ Abrogé

^{1bis} La Commission des visiteurs a accès au dossier personnel des personnes détenues qui font appel à ses services. La personne détenue en est informée au préalable et peut s'opposer à cet accès, si elle rend vraisemblable un intérêt digne de protection. La procédure prévue à l'article 28 ainsi qu'au chapitre VII de la loi sur la protection des données personnelles du 21 novembre 2008 est applicable.

² Abrogé.

³ Abrogé.