

DÉPARTEMENT DE
L'INTÉRIEUR

Assises de la chaîne pénale

- Actes -



Aula du Palais de Rumine

20/21 juin 2013

Sommaire

1. Introduction	3
2. Programme des deux journées et liste des inscrits.....	3
<i>Programme.....</i>	<i>3</i>
<i>Liste des inscrits.....</i>	<i>4</i>
3. Allocutions de Mmes et M. les Conseillers d'Etat Béatrice Métraux, Jacqueline de Quattro et Philippe Leuba.....	8
<i>Mme Béatrice Métraux, Conseillère d'Etat.....</i>	<i>8</i>
<i>Mme Jacqueline de Quattro, Conseillère d'Etat.....</i>	<i>9</i>
<i>M. Philippe Leuba, Conseiller d'Etat.....</i>	<i>12</i>
4. Ateliers: participants et compte-rendu	14
<i>Atelier no 1 - Accélération des procédures et droits des parties</i>	<i>14</i>
Participants	14
Compte-rendu de l'atelier N°1 par M. Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif du canton de Vaud	15
Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°1	17
<i>Atelier N°2 - La collaboration entre les acteurs de la chaîne pénale.....</i>	<i>17</i>
Participants	17
Compte-rendu de l'atelier N°2 par M. Eric Golaz, chargé de missions au Département de l'intérieur	18
Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°2	20
<i>Atelier N°3 - Titre de séjour et détention: quelle politique cantonale?</i>	<i>20</i>
Participants	20
Compte-rendu de l'atelier N° 3 par M. Blaise Péquignot, Secrétaire général de la Conférence latine des Chefs des départements justice et police	20
Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°3	22
<i>Atelier N°4 - Les mesures alternatives à la détention</i>	<i>23</i>
Participants	23
Compte-rendu de l'atelier N° 4 par M. Me Pierre-Alain Killias, avocat, représentant de l'OAV.....	23
Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°4	24
5. Discours de clôture par Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat, Cheffe du département de l'intérieur	25

1. Introduction

Organisées par le Département de l'intérieur (DINT) du Canton de Vaud, les Assises de la chaîne pénale vaudoise se sont déroulées les 20 et 21 juin 2013 au Palais de Rumine à Lausanne. De nombreux acteurs concernés par la problématique ont pris part à ces deux journées de discussion: police, justice, ministère public, services pénitentiaire et de la migration, autorités politiques et institutionnelles mais également représentants du barreau et des organisations actives dans le canton.

Réunis autour d'une table ronde ouverte, les participants ont eu l'occasion d'aborder une série de thèmes en lien avec les enjeux sécuritaires du canton. Des ateliers fermés ont ensuite permis aux experts d'approfondir des thèmes choisis pour tenter de dégager des solutions. Il en ressort une vingtaine de pistes de réflexion formulées sur l'ensemble des ateliers. Ces propositions feront l'objet d'une étude par un groupe de travail technique chargé de présenter ses conclusions au Conseil d'Etat.

2. Programme des deux journées et liste des inscrits

PROGRAMME

Jeudi 20 juin 2013

- 09h00 Accueil
- 09h10 Allocutions de Mesdames et Monsieur les Conseillers d'Etat Béatrice Métraux, Jacqueline de Quattro et Philippe Leuba.
- 09h30 Table ronde, prévention - exécution des peines - réinsertion
- 10h30 Pause
- 11h00 Reprise de la table ronde
- 12h00 Apéritif dînatoire
- 13h30-
- 16h30 Travail en ateliers (après-midi réservé aux experts invités)

Atelier N°1 Accélération des procédures et droits des parties

Rapporteur: Jean-Luc Schwaar, chef du Service juridique et législatif

Atelier N°2 La collaboration entre les acteurs de la chaîne pénale

Rapporteur: Eric Golaz, chargé de missions DINT

Atelier N°3 Titre de séjour et détention: quelle politique cantonale?

Rapporteur: Blaise Péquignot, Secrétaire général Conférence latine des Chefs des départements de justice et police

Atelier N°4 Les mesures alternatives à la détention

Rapporteur: M^e Pierre-Alain Killias, avocat

Vendredi 21 juin 2013

- 09h30 Compte-rendu des ateliers
 10h30 Pause
 11h00 Débat public
 12h00 Clôture des Assises, apéritif

Débats animés par Laurent Caspary, journaliste à la RTS

LISTE DES INSCRITS

Nom	Prénom	Fonction	Nom	Prénom	Fonction
ABRECHT	Bernard	Juge cantonal VD	GRIVAT	François	FVP
ADAM	Elisabeth	Cheffe Unité d'appui jur. SPJ	GUIGNARD	Pierre	Député - Commission visiteurs
AELLEN	Catherine	Députée	HALDIMANN	Pascale	Centre LAVI
ANTENEN	Jacques	Commandant Police cantonale VD	HANSELMANN	Magaly	Cheffe du bureau de l'égalité, VD
ARN	Andrea	Préfète (Morges)	HAURY	Jacques-André	Député
AESCHLIMANN	Cédric	Secrétaire commission parl. HSTC	HAYOZ	Claudio	Chef secteur juridique SPOP
AUBERT	Mireille	Députée, Prés.comm. Visiteurs VD	HURNI	Véronique	Députée
AUDÉTAT	Daniel	Journaliste, 24 Heures	INDUNI	Valérie	Députée
AYOUB	Catherine	Secrétaire générale adj. DINT	INTENZA	Marie-Jane	Juriste Police cantonale / JU
BATTISTOLO	Blaise	Juge cantonal VD	ISELIN	Charlotte	Avocate
BENKAIS-BENBRAHIM	Amina	Cheffe BCI	JOBIN	Laurence	Journaliste, RTS
BENMEBAREK	Messaoud	Médecin, SMPP	JUNOD	Grégoire	Conseiller municipal, Lausanne
BERDOZ	Roland	Préfet (Riviers-Pays-d'Enhaut)	KAJTAZI	Migjen	Chargé de projets, BCI
BESSON	Raphaël	Journaliste, ATS	KILLIAS	Pierre-Alain	Avocat
BEUGGERT	Liliane	Chargée de communication OJV	KLEIN	Sylviane	Préfète (Lausanne)
BEZENÇON	Jean-Luc	Député	KNEBEL	Pierre-Henry	Premier président TMCAP
BIRRER	Stéphane	Chef Info-Centre, PolCant VD	KRÄHENBÜHL	Jean-François	Délégué à la communication, DES
BONARD	Aline	Avocate, OAV	KRIEGER	Joël	Juge cantonal VD
BONGARD	Benoît	Commissions judiciaire PLR	LAMBELET	Fabrice	Secrétaire commissions parl. GC

Département de l'intérieur - Assises de la chaîne pénale

20-21 juin 2013

BONZON	Philippe	Capitaine-Chef des unités spéciales VD	LAUDR	Jean-Pierre	Prés. TA La Côte
BORBOËN	Alain	Chef de maison, La Tuilière	LEUBA	Philippe	Conseiller d'Etat / DECS
BORLOZ	Christèle	Juriste, PolCant VD	LUNARDI	Pierre-Alain	Commission judiciaire PLR
BORY	Marc-André	Député	MAGNENAT	Delphine	Juriste SPOP
BOSCHETTI	Olivier	Avocat - Président JBVD	MAHAIM	Raphaël	Député
BOTT	Jean-Christophe	Journaliste, Keystone	MAILLARD RUSSIER	Mélanie	Conseillère juridique, DSJ / FR
BOTTERON	Olivier	Commandant Gendarmerie, PolCant VD	MANGOLD	Patrick	Avocat
BOTTI	Dominique	Journaliste, Le Matin Dimanche	MARCHON	Anna Cathia	Journaliste, RTS
BOUBAKER	Karim	Médecin cantonal VD	MARION FREISS	Anne	Préfète (Ouest-Lausannois)
BRAISSANT	Jean-Jacques	Chef zone carcérale, PolCant VD	MARTINET	Philippe	Président du Grand Conseil
BRÉLAZ	François	Député	MATTENBERGER	Nicolas	Député
BROCHELLAZ	Raphaël	Avocat, JBVD	MAUCCI	Stève	Chef SPOP, VD
BROVARONE	Anthony	Délégué en communication SPEN	MAYE	Laurent	Procureur VD
BRUTTIN	Pierre	Premier président TA Lausanne	MAYOR	Christine	Assistante sociale, SPOP
BUFFAT	Christian	Procureur VD	MEISTER	Alain	Président Tribunal des mineurs
BUFFAT	Marc-Olivier	Député	MENETREY-SAVARY	Anne-Catherine	Ancienne Conseillère nationale
BULA	Sylvie	Cheffe SPEN, VD	MEUWLY	Olivier	Adjoint SG-DFIRE
BURNENS	Guy	Chef division Etrangers, SPOP	MEYLAN	Jean-François	Président TC
CACHIN	Jean-François	Député	MICHELLOD	Xavier	Juge cantonal VD
CACHIN	Jérôme	Journaliste, La Liberté	MIDILI	Valérie	Secrétaire générale adj. OJV
CAMPONOVO	Federico	Journaliste, 24 Heures	MOCCHI	Alberto	Collaborateur personnel - Cheffe du DINT
CANTON	Gilbert	Commissaire adjoint, PolCant VD	MONA	Marco	Vice-président CNPT
CAPT	Gloria	Députée	MORENO DAVILA	Christine	Présidente TMC, VD
CHARPIÉ	Frédéric	Conseiller juridique SJL	MULLER	Pierre	Juge cantonal, VD
CHARTON	Claire	Avocate	MURISSET	Raphaël	Journaliste, La Région Nord-Vaudois
CHERPILLOD	Dominique	Secrétaire de direction SPOP	ORAN	Marc	Député
CHERVET	Nicolas	Secrétaire général DES	PADUANO	Anaïs	Apprentie DINT

Département de l'intérieur - Assises de la chaîne pénale

20-21 juin 2013

CHEVALLEY	Christine	Députée	PAGE	Anne-Catherine	Prés. TA Est vaudois
CHOLLET	Eugène	Commandant de police, APOL	PAPILLOUD	Anne	Députée
CHOLLET	Jean-Marc	Député	PARAIN	Loïc	Avocat
CHRISTE	Raoul	Chef de projets SSP, VD	PARMELIN	Marlène	Conseillère juridique SJL
CORNAZ GENILLOD	Anne-Florence	Première juge de paix, Lausanne	PEQUIGNOT	Blaise	Secrétaire général CLDJP
COTTIER	Eric	Procureur général, VD	PELLET	Marc	Juge cantonal
CRETEGNY	Gérald	Député	PERRET	Cyrille	Secrétaire général FSF
CROSET	Jean-François	Préfet (Lavaux-Oron)	PETIT	Rodolphe	Avocat
CROTTAZ	Brigitte	Députée	PICCARD	Olivier	Préfet (La Broye-Vully)
CRUCHET	Martial	Commission judiciaire PLR	PICO	Carole	Resp., Secrétariat des commissions parl.
CURTY	Philip	Directeur EDM	PIGUET	Christophe	Avocat, Bâtonnier
DANESI	Marco	Journaliste, Le Temps	PITTET	Denis	Délégué à la communication, DINT
DANIELOU	Jacques	Président FSF	PITTET	Pascal	Commandant Police Nord-Vaudois
DELAY	Vincent	Chef division juridique, PolCant VD	PONT	Madeleine	Présidente GRAAP
DESSAUGES	Pascal	Préfet (Gros-de-Vaud)	RAPIN	Olivier	Secrétaire général GC, VD
DEVAUD	Coralie	Avocate, JBVD	RAVENEL	Yves	Député
DE BENOIT	Gisèle	Avocate	RENAUD	Michel	Député
DE BLESER	Alexandra	Secrétaire ass., Div. Etrangers SPOP	REVEY	Danièle	Juge cantonale
DE MESTRAL	Jean-Christophe	Conseiller municipal Aubonne	REYMOND	Thierry	Commission judiciaire PLR
DE MONTVALLON	Thomas	Président TA Lausanne	RIBERTI	Vera	Adjointe-Chef OEP
DE QUATTRO	Jacqueline	Conseillère d'Etat / DSE	RIEDER	Jean-Vincent	Chef division Asile et Retour, SPOP
DE TSCHARNER	Nelly	Préfète (Nyon)	ROCHAT FERNANDEZ	Nicolas	Député
DURAND	Grégory	Secrétaire général FSF	ROULET-GRIN	Pierrette	Députée
DUVOISIN	Ginette	Députée	RUBATEL	Denis	Député
ELKAIM	Elie	Avocat, Vice-bâtonnier OAV	RUIZ	Rebecca	Députée
ESTOPPEY	Aurore	Avocate, JBVC	SAILLEN	Nicolas	Adjoint Chef de service SPOP
ETTER	André	Secrétaire général CCS, VD	SCHAER	Frédéric	Commandant Police Ouest-Lausannois
FAVEZ	Jean-Michel	Député	SCHALLER	Graziella	Députée
FAVEZ	Marc	Adjoint Chef SPJ	SCHMUTZ	Sébastien	Prés. TA La Broye et Nord-vaudois
FAVRE	Valérie	Procureure VD	SCHOBINGER	Pierre	Secrétaire général OJV, VD

Département de l'intérieur - Assises de la chaîne pénale

20-21 juin 2013

FAVRE DE OLIVEIRA	Sandra	Directrice générale, OCD GE	SCHWAAR	Jean-Luc	Chef Service juridique et législatif, VD
FOX	Robert	Avocat, OAV	SCHWAB	Claude	Député
GALLAND	Cyril	Juriste DINT	SELLIE	Christophe	Commissaire principal, PolCant VD
GALLEY	Charles	Directeur-adjoint EPO, VD	SILAURI	Alessandra	Secrétaire générale, DINT
GANDER	Hugues	Député	SORDET	Jean-Marc	Député
GASSER	Jacques	Chef Dpt. De psychiatrie, CHUV	STALDER	Séverine	Procureure générale / JU
GAVIN	Joël	Directeur OSEO VD	STIGLER-LANGER	Mireille	Psychologue adjointe SMPP, VD
GENTON	Jean-Marc	Député	SUHNER	Patrick	Chef EM, Police cantonale VD
GIANOLI	Valérie	Cheffe SPEN / NE	TAFELMACHER	Christophe	Avocat
GIROD	Alexandre	Chef, Police de sûreté VD	TEDESCHI	Fabrice	Commissions judiciaires PLR
GITZ	Philippe	Commissaire, Police de sûreté VD	TERRIBILINI	Serge	Préfet (Lausanne)
GLAUSER	Alice	Députée	THARIN	François	Commission judiciaire PLR
GOLAZ	Eric	Chargé de missions DINT	TILLE	Marc	Chef Police commerce, VD
GOLAZ	Florence	Députée	TODESCHINI	Serge	Resp. Sec. Post-pénal FVP
GORKA	Alain	Rempl. Commandant Gendarmerie	UFFER	Filip	Député
GOURDREAU	Julie	Juriste SPOP	VISCARDI	Alexandre	Chef de l'OEP, VD
GRANGE	Hélène	Resp. Secteur socio-éducatif, La Tuilière	WEBER-JOBÉ	Monique	Députée
GRAVIER	Bruno	Chef SMPP, VD	WEHRLI	Laurent	Député
GRIN	Nicolas	Resp. Secteur détention provisoire, FVP	ZYSSET	Anton	Commission judiciaire PLR

3. Allocutions de Mmes et M. les Conseillers d'Etat Béatrice Métraux, Jacqueline de Quattro et Philippe Leuba



MME BÉATRICE MÉTRAUX, CONSEILLÈRE D'ETAT

Je suis extrêmement heureuse d'ouvrir aujourd'hui ces assises tant attendues.

Nous répondons à deux demandes : celle du Grand Conseil tout d'abord, puisque c'est lui qui a demandé à ce que ces discussions aient lieu, suite à un long débat sur la surpopulation carcérale mais aussi à celle de la population qui exprime quotidiennement ses craintes face à l'insécurité croissante de ces dernières années et qui réclame des solutions concrètes et surtout visibles.

La criminalité a fortement augmenté dans notre canton, comme en témoignent les statistiques fournies tous les douze mois par la Police cantonale. On a ainsi recensé plus de 83'000 infractions au Code pénal en 2012 sur le territoire vaudois, contre environ 70'000 l'année précédente.

Les infractions à la Loi sur les stupéfiants (LStup) et celles contre le patrimoine ont subi des augmentations à deux chiffres, ce qui n'est pas étranger au sentiment d'insécurité que je viens d'évoquer. Parallèlement, le constat est sans appel : les réformes du droit pénal suisse n'ont pas apporté les améliorations escomptées.

En effet, la procédure a impliqué des appels d'offres, des travaux, le recrutement du personnel nécessaire au bon fonctionnement de ces infrastructures ainsi que du personnel administratif.

Je tiens ici à remercier toutes celles et ceux qui ont œuvré d'arrache-pied pour que cela soit possible, Grand Conseil y compris puisque c'est lui qui a donné toutes les autorisations nécessaires.

Cette réponse ne suffit toutefois pas et d'autres approches doivent être étudiées, telles que l'accélération des procédures et les mesures alternatives à la détention consacrées par le Code pénal.

Je ne doute pas que la triste et dramatique affaire de Marie pèsera sur les débats que nous aurons. Il m'appartient cependant de relever que l'enquête sur ce drame est toujours en cours et, qu'en conséquence, des conclusions ne peuvent en être déduites à ce jour.

L'ensemble des problèmes rencontrés au sein de cette chaîne pénale ne peuvent être abordés en une journée et demie.

Il a dès lors fallu procéder à une sélection de thèmes prioritaires, choisis en fonction des préoccupations exprimées par les acteurs et auxquels, je l'espère, des solutions pratiques et rapidement applicables pourront être trouvées.

Il s'agira de discuter de mesures alternatives de détention, de procédures de renvoi, de collaboration entre les acteurs de la chaîne pénale ou encore d'accélération des procédures.

Autant de thèmes délicats et complexes qui demandent des solutions réfléchies, pragmatiques et réalistes.

Les problèmes rencontrés dans notre canton sont malheureusement communs à la plupart des cantons romands et des pistes de réflexion doivent également être discutées dans le cadre de la Conférence latine des Chefs de Département de justice et police.

J'ai eu plusieurs contacts avec le conseiller d'État zurichois en charge des questions pénitentiaires (Martin Graf, n.d.l.r.), ces échanges ont été très productifs et l'exemple de ce grand canton est favorable et intéressant.

La planification concertée des infrastructures pénitentiaires, dont l'établissement pour mineurs de Palézieux que j'évoquais tout à l'heure est un excellent exemple, est plus que jamais nécessaire, tout comme une collaboration accrue entre les différents acteurs cantonaux qui sont ici tous présents.

Chaque canton, chaque administration a son génie propre et a développé des solutions originales à des problèmes communs. Ce qui fonctionne à Fribourg et à Neuchâtel peut aussi fonctionner à Genève ou dans le canton de Vaud et inversement.

Nous ne devons pas avoir peur de nous inspirer des méthodes employées par nos voisins, si elles nous semblent judicieuses. Plus de dialogue, de coopération et de concertation seront bénéfiques à tout le monde.

Je compte sur vous tous pour faire état de vos attentes, des problèmes que vous rencontrez au quotidien et des solutions que vous pensez pouvoir être appliquées pour y remédier.

Nul n'est plus légitimé que vous, qui êtes sur le terrain, pour savoir ce qui peut et ce qui doit être fait. Je vous invite à mettre de côté les affiliations partisans et les esprits de corps pour travailler dans le but d'améliorer la sécurité et la qualité de vie des vaudois.

C'est ce que nous avons essayé de faire avec mes collègues Jacqueline de Quattro et Philippe Leuba. Nous avons travaillé en étroite collaboration pour la préparation de ces assises et je tiens à les remercier. Je vous remercie également pour votre attention et je vous souhaite plein de succès dans vos réflexions à venir ainsi que deux excellents jours.

MME JACQUELINE DE QUATTRO, CONSEILLÈRE D'ETAT

Le Conseil d'Etat vaudois a fait de la sécurité de la population vaudoise une de ses priorités et l'a inscrit en bonne place dans son programme de législature 2012-2017. Aujourd'hui, notre société doit faire face à une criminalité en perpétuelle mutation. Nous avons le devoir, nous autorité

politique, de traduire cette évolution de la criminalité par des adaptations de nos stratégies et de nos moyens à mettre en œuvre afin de la combattre. C'est un des buts de ces assises.

Nous sommes réunis, ma collègue Béatrice Métraux l'a rappelé, pour échanger, écouter et proposer. Vous les professionnels du terrain, vous les experts, chacun dans votre discipline, vous allez nous expliquer votre pratique, vos expériences et vos propositions. Et nous, les politiques, allons en tirer le meilleur et légiférer. Nous devons réfléchir ensemble aux instruments qui permettront de changer les choses, non seulement profondément, mais également durablement. Nous avons une responsabilité à réinventer les politiques publiques pour garder la confiance de notre population. Il ne faut pas que le doute s'installe et devienne désillusion, rejet du système, voire vote extrême. Les poussées nationalistes que connaît actuellement l'Europe sonnent à mes oreilles comme un avertissement. Nous savons qu'en matière de sécurité rien n'est jamais simple. La première condition est de regarder les choses en face, sans rien occulter et d'avancer avec fermeté et conviction.

Permettez à la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement (DES) de s'arrêter quelques instants sur la criminalité de notre canton. L'an dernier, sur le territoire vaudois, les infractions au Code pénal ont augmenté de 18% par rapport à l'année précédente. Les infractions à la LStup ont également augmenté de 18% et celles à la Loi sur les étrangers (LEtr) de 10%. Les grandes agglomérations du canton ont toutes connu une hausse marquée de la criminalité. Nous sommes principalement mais pas exclusivement en présence d'une criminalité urbaine et ce n'est pas un problème essentiellement vaudois, comme l'a rappelé Mme la conseillère d'Etat Métraux. Notre canton est touché, à l'instar des autres cantons de Suisse romande qui connaissent une progression similaire. Seule la ville de Genève, après avoir connu une explosion des infractions en 2011, annonce une légère baisse. Nous lui souhaitons que cela se poursuive. Même la Suisse alémanique n'échappe plus à cette montée de la violence alors qu'elle n'a pas le voisin français et le climat économique qu'on lui connaît.

Quelles sont les causes de cette augmentation ? Elles sont multiples. Soyons transparents : la forte augmentation des infractions observée l'an dernier est en grande partie liée à l'afflux des migrants en provenance des pays ayant vécu le Printemps arabe. Par ailleurs, l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen a rendu le passage aux frontières beaucoup plus aisé, notamment aux criminels en provenance de l'Est de l'Europe. C'est le revers de la médaille. Cette évolution de la criminalité est très préoccupante, elle exige des autorités une ligne ferme et constante et nous devons la regarder en face.

Au niveau du canton de Vaud, je pense pouvoir dire que nous n'avons négligé aucun effort pour affronter ces nouveaux défis. Nous avons pris les mesures relevant de notre compétence pour faire face à cette montée de la violence que nous avons déjà dénoncée, si vous vous souvenez, lors des Assises de la violence en février 2008. Nous n'assistons pas à un phénomène entièrement nouveau, mais à une évolution préoccupante. L'Etat de Vaud a mis sur pied une police coordonnée qui doit favoriser ce que nous visons aujourd'hui : la collaboration étroite entre les différents partenaires, en matière sécuritaire, principalement entre la Police cantonale, les polices communales et intercommunales. Cette collaboration a pour but de maintenir une police de proximité sous un commandement unifié afin de permettre un redéploiement des forces à travers tout le canton. Cette coordination des corps a déjà montré ses effets par le biais d'opérations coups de poing contre les dealers de Lausanne durant lesquelles la Gendarmerie

a appuyé la police de Lausanne. Nous allons étendre fortement cette collaboration, car nous voulons lutter de manière large, dans tout le canton, contre un problème que vous connaissez bien qui est le deal de rue, lequel touche aussi bien Lausanne que d'autres régions. En effet, les capitales ne sont pas les seules à subir ce fléau.

Pour ce faire, le gouvernement a débloqué deux millions, montant qui servira à renforcer la chaîne pénale d'un bout à l'autre. Car c'est bien là le problème : la police arrête les malfrats et ensuite la chaîne se trouve engorgée. Pour autant, pouvons-nous dire que nous en arrêtons moins, parce que nous n'arrivons pas à suivre ? La réponse est négative. Nous devons donc travailler étroitement, la main dans la main, du début à la fin de cette chaîne pénale. Des moyens supplémentaires seront alloués à la Police cantonale, au Ministère public, au Tribunal des mesures de contrainte (TMCAP) rattaché à l'Ordre judiciaire vaudois ainsi qu'au Services pénitentiaire qui se trouve au bout de la chaîne. Nous voulons mettre la pression sur les trafiquants et d'autres villes ont réussi à casser les scènes ouvertes — Berne, Zurich pour ne citer que quelques exemples connus. Le canton de Vaud entend en faire de même.

Malgré ces mesures, un constat s'impose partout : les effectifs n'ont pas suivi l'évolution de la criminalité, ni l'augmentation démographique. Pour mener efficacement ses missions, la police doit impérativement disposer de moyens et d'effectifs suffisants. En Suisse, il manque entre 1'500 et 3'000 policiers et, peu importe la guerre des chiffres, il en faut 300 de plus pour le canton de Vaud. Grâce à la réforme policière, nous aurons 260 nouveaux engagements d'ici la fin de la législature, c'est-à-dire pour 2017, répartis entre les différents corps de police : cantonaux, communaux et intercommunaux. C'est un premier pas.

La lutte contre la criminalité ne peut pas se résumer à la seule action policière. Celle-ci ne constitue que le premier maillon de la chaîne. Des efforts doivent être entrepris à tous les niveaux et ce que je constate, à l'instar de mes deux collègues, c'est que le cadre légal fédéral n'est pas assez dissuasif à nos yeux. Pour contrer efficacement la progression de la criminalité, la Confédération doit modifier le Code pénal, le Code de procédure pénale (CPP) même si ce dernier est jeune et, à mes yeux, la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup).

Enfin, la criminalité transfrontalière engendre des problèmes que nous ne pouvons pas résoudre à la seule échelle du canton. Lorsque l'on examine la carte des infractions pénales, force est de constater que la plupart des délits sont commis le long des grands axes de transfert de transit dans les régions frontalières. Il nous faut davantage de gardes-frontières et, là, nous nous retrouvons dans le domaine de la Confédération. De plus, les guérites vides aux frontières donnent l'impression que nous approuvons aussi la libre circulation des malfrats. Nous devons renforcer les contrôles volants aux frontières, resserrer nos liens avec les forces de l'ordre français et notre corps des gardes-frontières. Je parle régulièrement de ces problèmes à Mme la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et nous sommes sur la même longueur d'onde. Nous avons rencontré récemment M. Manuel Valls, Ministre français de l'intérieur, et prévu de renforcer fortement la collaboration internationale avec la France et avec nos partenaires genevois.

La sécurité est la première des libertés. N'oublions pas que les forces de l'ordre sont les dépositaires de la loi et qu'ils ont une responsabilité particulière. Je terminerai en souhaitant que ces échanges entre experts, professionnels et politiques débouchent sur des actions concrètes et ciblées, afin que les principaux acteurs puissent rapidement les mettre en œuvre. Plancher sur

des solutions qui emportent l'adhésion des milieux concernés est essentiel. Tous les acteurs de la chaîne pénale doivent travailler main dans la main pour que la chaîne pénale reste solide du début à la fin en tenant bon, quelles que soit les mouvances et les turbulences que nous devons traverser. Je vous remercie de votre attention.

M. PHILIPPE LEUBA, CONSEILLER D'ETAT

En qualité de Chef du Département de l'économie et du sport (DECS), il m'appartient de traiter du bout de la chaîne administrative touchant à la question de la délinquance non pas importée via les frontières jurassiennes, comme l'a dit Mme de Quattro, mais qui est d'origine étrangère et qui réside chez nous. A travers le Service de la population, la délinquance des étrangers est une problématique rattachée au DECS. C'est une question naturellement délicate où les amalgames sont nombreux, d'un côté comme de l'autre. Dans les quelques minutes qui m'ont été octroyées, je vous expliquerai, d'une part, ce que nous faisons en la matière et c'est peut-être le volet le moins connu de la problématique de la sécurité publique et, d'autre part, les difficultés que nous rencontrons actuellement à appliquer fermement une politique en la matière.

Depuis 2007, nous avons introduit, fait nouveau et rarissime en Suisse, la révocation des permis C et B pour des motifs pénaux dans le cadre de l'application des dispositions fédérales. Huitante-quatre révocations de permis C ont été prononcées pour des motifs pénaux, les personnes touchées par cette mesure avaient donc commis des infractions graves au Code pénal. Pour les permis L et B, ce sont deux cent septante-six permis qui ont été révoqués pendant la période 2007-2012. La révocation de permis touche également une troisième catégorie d'individus, il s'agit d'une révocation qui peut résulter de motifs pénaux mais également d'autres motifs. Pour cette troisième catégorie, il faut encore ajouter cent quinze révocations entre 2007 et 2012. Ce sont donc quatre cent septante-cinq permis qui ont été révoqués pour des motifs pénaux exclusivement ou principalement. Cette caractéristique de la politique vaudoise, qui date de 2007, est peu pratiquée dans les autres cantons ou alors dans une moindre mesure. Avant 2007, les révocations de permis C ont touché, je crois, une ou deux personnes dans le canton de Vaud.

Cette illustration démontre la volonté du Conseil d'Etat de s'attaquer à cette problématique pour, d'une part, assurer la sécurité du public et, d'autre part, éviter, sur le plan politique, les amalgames dans lesquels certains tombent trop facilement. À cette singularité vaudoise, qui en est réellement une sur le plan suisse, s'ajoutent les efforts principaux voulus par le Conseil d'Etat dans le cadre de sa politique en la matière, lesquels visent à placer en détention administrative, dans l'établissement concordataire de Frambois, prioritairement les étrangers en situation irrégulière ayant commis des délits pénaux. 70% des étrangers « vaudois » en situation irrégulière placés à Frambois ont eu affaire à la justice. C'est également une priorité gouvernementale qui est démontrée, chiffres à l'appui.

Cette volonté se heurte à un certain nombre de difficultés qu'il vous conviendra, à vous spécialistes, d'aborder afin d'étudier dans quelle mesure des solutions concrètes peuvent être apportées et dans quelle mesure vous pouvez appuyer la très forte détermination du Conseil d'Etat en la matière.

La première difficulté tient à la législation fédérale et à ce que nous ne cessons de dénoncer : l'absence d'accords de réadmission avec une bonne partie des pays, notamment africains. À quoi

cela peut-il servir de raccourcir les procédures ? A quoi cela peut-il servir de révoquer les permis, si, au bout de la chaîne, vous n'êtes pas en mesure de faire appliquer les décisions de justice — il s'agit souvent de décision de justice, puisqu'il y a possibilité de recourir jusqu'au Tribunal fédéral — si, à la fin, la puissance publique n'a pas les moyens de les faire respecter ? Face à une bonne partie des pays africains, nous n'avons pas d'accords de réadmission. Dès lors, vous n'avez pas les moyens de faire appliquer les décisions en la matière. C'est un problème qui n'est pas spécifiquement vaudois, il se situe également au niveau suisse et nous avons tenu, Chefs de Département, un discours extrêmement ferme à l'attention du Conseil fédéral, afin qu'une stratégie du collège gouvernemental soit enfin mise en place en vue de régler ce problème. Ce dernier sera d'autant plus important, lorsque les chambres fédérales auront mis en place la loi d'application de l'initiative de l'UDC dite du « Renvoi des délinquants étrangers » qui débouchera sur un nombre de renvois plus important et qui se heurtera, si rien n'est fait en matière d'accords de réadmission, à la même problématique que nous affrontons aujourd'hui. Quelle sera alors la réaction des médias et de la population, si, au terme de l'initiative de l'UDC, un délinquant devait être renvoyé, mais ne l'était pas faute d'accords de réadmission et si ce délinquant était l'auteur d'une nouvelle infraction ? Quelle serait alors la réaction populaire ?

La deuxième problématique est due au nombre insuffisant de places en détention administrative. En Suisse, nous manquons de places de détention, ce qui rend difficile la politique de renvoi à deux égards. Premièrement, nous avons des taux d'occupation supérieurs à 100% et, par voie de conséquence, nous n'arrivons pas suffisamment à mettre en détention administrative les personnes qui devraient partir. Deuxièmement, l'effet incitatif et dissuasif est absent, puisque, lorsqu'un étranger doit partir et n'est pas menacé d'un placement en détention, il est moins enclin à se soumettre aux décisions administratives ou judiciaires. Le Conseil d'Etat n'est pas resté les bras croisés, puisque Mmes de Quattro et Métraux ont rappelé l'ensemble des mesures qui ont été prises depuis de nombreuses années dans le canton de Vaud. Dans le programme de législature publié au début de l'année 2012, nous avons également indiqué que le Conseil d'Etat souhaitait augmenter le nombre de places de détention administrative dans le cadre de l'accord concordataire liant les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève. La création de places se fera en principe sur sol genevois. Nous y tenons, car il en va de la crédibilité de notre politique d'asile en matière de renvoi et plus particulièrement de renvoi des délinquants.

La collaboration entre les différents services en charge de cette problématique est le troisième élément sur lequel il convient de réfléchir. Si le siège de la matière se trouve naturellement au Service de la population, le DECS ainsi que le Service pénitentiaire sont également concernés. Quant à la police cantonale, il s'agit de l'autorité compétente pour les déplacements, l'expulsion concrète, c'est-à-dire matérielle, et la conduite de la personne aux aéroports notamment. Depuis de nombreuses années, nous avons fait de gros efforts afin d'améliorer cette collaboration et je crois pouvoir dire mais je me réjouis de vous entendre, qu'avec le Service pénitentiaire et la Police cantonale les choses vont beaucoup mieux. En effet, une prise de conscience a eu lieu et une volonté de collaborer s'est développée, nonobstant les difficultés effectives auxquelles Mme de Quattro a fait allusion. Le nombre de renvois de délinquants étrangers en situation irrégulière a crû de manière considérable depuis 2007 et je crois qu'il faut saluer la concrétisation d'une volonté politique gouvernementale forte.

Voici les problématiques que je voulais aborder dans le cadre des Assises de la chaîne pénale. Je me réjouis, avec mes collègues, de vous entendre, de pouvoir tirer des éléments substantiels de

vos travaux et de vos expertises réciproques qui serviront à assurer la sécurité de notre population et à renforcer la crédibilité de l'ensemble des institutions concernées par l'administration de la justice de notre pays. Je vous remercie de votre attention.

4. Ateliers: participants et compte-rendu



ATELIER NO 1 - ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES ET DROITS DES PARTIES

Participants

Bonard Aline – OAV

Buffat Marc-Olivier - Député

Burnens Guy – SPOP, chef division étrangers

Delay Vincent – Polcant, juriste

Favre Valérie – MP

Devaud Coralie – JBVD

Haury Jacques-André – Député, Président commission de surveillance

Klein Sylviane - Préfète

Mattenberger Nicolas – Député

De Montvallon Thomas – TDA Lausanne

Tafelmacher Christophe – Juristes progressistes

Viscardi Alexandre – Chef OEP

Compte-rendu de l'atelier N°1 par M. Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif du canton de Vaud

L'atelier N°1 a traité de l'accélération des procédures et des droits des parties. La discussion a été très constructive et nourrie entre les participants de l'atelier et voici les constats qui en sont ressortis.

Quelques participants ont relevé que le principal souci qui les avait amenés à participer aux assises était la question de la surpopulation carcérale qui ne concernait pas directement l'atelier.

Le groupe a admis qu'il existait des lenteurs au niveau de l'enquête. Les instructions complètes prennent parfois plus de temps que nécessaire. Les participants à l'atelier ont reconnu que la procédure de l'ordonnance pénale était rapide et qu'elle permettait de respecter le principe de célérité. Dans le canton de Vaud, plus de 80% des enquêtes sont closes dans un délai inférieur à une année. Toutefois, les procureurs sont bien souvent trop accaparés par les petites affaires et manquent de moyens pour travailler sur les dossiers plus complexes et lourds. Il ressort également des discussions que l'accélération des procédures n'est pas une fin en soi et qu'elle a souvent un prix, notamment en termes de droits des parties. L'ordonnance pénale n'est pas forcément jugée comme un modèle dans ce domaine. Il existe donc indéniablement une tension entre ces deux thématiques de l'atelier qui sont, d'un côté, l'accélération des procédures et, de l'autre côté, le respect des droits, voire le développement des droits des parties. Il faut donc déterminer quel est le prix que nous voulons payer pour une procédure rapide. En outre, certains participants ont relevé que l'accélération de la procédure n'était pas dans l'intérêt de tous et que certains prévenus avaient intérêt à la retarder.

Des pistes de réflexion ont été dégagées par le groupe de travail afin d'améliorer la célérité dans la procédure pénale.

Le groupe de travail s'est d'abord penché sur la délégation des enquêtes à la police, pratique disparate au sein du Ministère public. Plusieurs intervenants ont relevé que cette délégation créait des doublons. En effet, il n'est pas rare que les auditions soient effectuées par la Police cantonale et par le Ministère public, ce qui engendre des auditions doubles avec les mêmes questions posées au prévenu ainsi qu'un allongement de la procédure. Pour certains, la délégation à la police peut s'avérer problématique, lorsque cette dernière ne dispose pas du même niveau d'information que le procureur. Il y a donc lieu de s'interroger sur la pratique de la délégation et sur le moyen d'éviter des opérations à double.

Nous avons également parlé de l'opération Strada. Le système d'ordonnance rendue suite à un flagrant délit est jugé, a priori, souhaitable et opportun et pourrait être pérennisé même s'il pose encore quelques problèmes sous l'angle des droits des parties. De plus, la transmission des ordonnances pénales à l'Office d'exécution des peines prend trop de temps, en particulier dans ces processus rapides. Il y a donc lieu d'étudier un mode de communication plus direct, notamment sur le plan informatique de manière à ce que la rapidité de la sanction et non pas seulement de la condamnation puisse devenir une réalité dans les faits.

Ensuite, nous nous sommes interrogés sur l'opportunité, pour la Police cantonale, de rédiger des rapports de synthèse suite aux enquêtes qui lui sont confiées. De l'avis même du Ministère

public, ces rapports n'ont pas forcément une grande valeur ajoutée et ils allongent la durée de l'enquête, puisqu'ils représentent une charge de travail assez lourde pour la police.

Nous avons ensuite étudié le développement de la procédure de conciliation dans les affaires relatives à des infractions poursuivies sur plainte. La conciliation serait profitable aux parties, notamment à la victime pour autant que cette dernière puisse faire valoir ses droits en obtenant, par exemple, des excuses de la part de l'auteur et en se voyant reconnaître ses prétentions civiles. Cette procédure permettrait aux procureurs de clore des affaires plus aisément et d'éviter ainsi un certain nombre de recours. Il faut toutefois être conscient que la procédure de conciliation prend parfois plus de temps que le prononcé d'une ordonnance pénale. Si on souhaite systématiser cette procédure, des moyens supplémentaires devront être octroyés au Ministère public.

Le groupe de travail a étudié si l'introduction d'un délai était souhaitable afin que les parties puissent se déterminer avant la notification d'une ordonnance pénale. Ce délai a été jugé profitable et appréciable. En effet, les parties ne se rendent pas toujours compte qu'elles sont dans le cadre d'une procédure, puisque l'ordonnance pénale n'implique pas forcément l'audition des parties. Ce délai leur permettrait de se rendre compte qu'elles sont dans le cadre d'une procédure et qu'il y a des choses à faire. Toutefois, ce délai n'est pas prévu par le code de procédure et, s'il devait être institué, cela risquerait d'allonger la procédure et d'impliquer un travail supplémentaire pour le Ministère public. C'est un exemple de la tension qui existe entre le respect et le développement des droits des parties et le respect du principe de célérité.

Le prononcé, par le TMCAP, d'une durée de détention plus courte a divisé les participants à l'atelier et des pistes de réflexion n'ont pas pu être développées. Une augmentation de la durée moyenne de la détention préventive a été constatée. En effet, selon l'Office d'exécution des peines, avant l'entrée en vigueur du CPP, la durée moyenne de détention préventive était d'un mois alors qu'actuellement, elle est de trois mois. Si le TMCAP ordonnait des mises en détention plus courtes, cela obligerait les procureurs à demander des prolongations et cela chargerait d'autant plus le bateau. En effet, les demandes de prolongation doivent être motivées et représentent un travail supplémentaire pour les procureurs.

Les expertises — psychiatriques ou ADN — ordonnées au stade de l'enquête ont également fait l'objet de remarques de la part du groupe de travail. Dans le cadre institutionnel, les auteurs de ces expertises ont consenti à de nombreux efforts. Cependant, une pression doit encore être exercée afin que ces expertises soient plus courtes. Pour les expertises ADN, le groupe de travail a suggéré que les experts transmettent aux autorités judiciaires des conclusions anticipées à défaut d'un rapport complet, afin qu'un certain nombre des détenus en détention préventive soient remis en liberté, une fois que l'expertise ADN a été rendue et que l'on a pu exclure leur participation à d'autres infractions.

Nous avons également étudié la question de l'approbation des ordonnances de classement, de non-entrée en matière ainsi que des ordonnances préfectorales qui avaient été — il s'agit d'une possibilité du CPP — mises en œuvre dans le canton de Vaud. Deux ans après l'entrée en vigueur du CPP, il s'agissait de savoir si ces procédures d'approbation chronophages et qui représentent un grand nombre d'ordonnances sont encore pertinentes.

J'ai omis de préciser un dernier point. Il s'agit du développement de la procédure simplifiée (plea bargain, n.d.l.r.). Pour celles et ceux qui ne connaissent pas le CPP sur le bout des doigts, le prévenu qui a admis les faits peut demander au procureur qu'il rende immédiatement un acte

d'accusation avec une proposition de peine — ce que l'on appelait anciennement ordonnance de renvoi. Sans autres actes d'instruction, cet acte d'accusation est entériné par le juge. La procédure simplifiée permet d'accélérer considérablement les choses et elle est en cours de développement. Le groupe de travail a estimé qu'il fallait également être attentif aux droits des parties. En effet, les parties, en particulier la victime, ne sont pas toujours conscientes de cette accélération et de ce qu'on leur demande de faire et d'accepter. Lors du dépôt de plainte, une explication devrait être donnée afin que chacun comprenne ce dont il s'agit et quels sont les enjeux de cette procédure. Il y a là aussi un potentiel d'amélioration.

Voici les conclusions et pistes de réflexion qui ont été dégagées par l'atelier N°1.

Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°1

- Délégation des enquêtes à la police par le Ministère public : doublons à éviter, notamment en matière d'auditions.
- Transmission des ordonnances pénales à l'Office d'exécution des peines : processus à améliorer, la rapidité de la sanction en dépend.
- Rédaction des rapports de synthèse par la police : travail lourd qui pourrait être abandonné ;
- Systématisation de la procédure de conciliation dans les affaires poursuivies sur plainte uniquement.
- Introduction d'un délai aux parties pour se déterminer avant la notification d'une ordonnance pénale.
- Simplifier les procédures de détention provisoire afin d'éviter de prolonger la durée de la détention inutilement.
- Rapports d'expertise à raccourcir.
- Expertises ADN : remise de conclusions de manière anticipée.
- Approbation des ordonnances de classement : procédure à abandonner ?
- Procédure simplifiée : explications à donner au plaignant en début de procédure.

ATELIER N°2 - LA COLLABORATION ENTRE LES ACTEURS DE LA CHAÎNE PÉNALE

Participants

Boschetti Olivier – JBVD

Bruttin Pierre – Pst TDA Lausanne

Bula Sylvie – Cheffe SPEN

Chervet Nicolas – SG DSE

Chevalley Christine - Députée, Coges

Chollet Jean-Marc - Député

Cottier Eric – Procureur général

Croset Jean-François - Préfet

Gitz Philippe – Chef de section police de sûreté
Gorka Alain – rempl. Cdt gendarmerie
Hayoz Claudio – SPOP, responsable secteur juridique
Junod Gregoire – Municipal Lausanne
Mangold Patrick – Juristes progressistes
Piguet Christophe – Bâtonnier OAV
Pittet Pascal – Maj Police nord-vaudois
Silauri Alessandra – SG DINT

Compte-rendu de l'atelier N°2 par M. Eric Golaz, chargé de missions au Département de l'intérieur

L'atelier N°2 s'est réuni, hier après-midi, en produisant un résultat étonnant, celui de l'unanimité. Que ce soit au niveau des constats ou au niveau des remèdes, à quelques nuances près, aucune voix divergente n'est venue troubler une assemblée qui réunissait pourtant dix-sept personnes provenant d'horizons divers et représentant des entités de nature différente : politique, judiciaire et administrative.

Je résumerai les constats de la manière suivante. Au plan opérationnel, il n'y a pas de difficultés particulières quant à la collaboration entre les acteurs de la chaîne pénale. Autrement dit, au niveau du terrain, le traitement d'un dossier ou la résolution d'un cas particulier ne posent pas de problèmes de collaboration entre les acteurs de la chaîne pénale. Le professionnalisme et la bonne volonté de tous les acteurs n'empêchent cependant pas l'apparition d'un phénomène, à savoir le fonctionnement en vase clos. Ainsi, chaque entité a une tendance à fonctionner en silo, pour elle-même, chacun fait son métier, applique sa loi ainsi que sa réglementation et produit son rapport annuel.

Dans ce contexte, une vision d'ensemble fait défaut. Par exemple, l'agrégation des rapports annuels et leur analyse conjointe permettraient de produire une synthèse. Il manque — c'est le mot qui a été utilisé — une planification sécuritaire. La planification sanitaire est connue depuis longtemps, la planification financière est pleinement entrée dans les mœurs ; la planification sécuritaire reste quant à elle une expression encore inconnue. Pourtant, chacun des acteurs s'accordent à admettre que la complexification de notre société, également au niveau de la sécurité, exige la mise en place d'une coordination par le haut des acteurs de la chaîne pénale. Il s'agit d'être en mesure d'anticiper les besoins pour ensuite agir et non plus, comme aujourd'hui, se trouver en position de réaction.

Attention, à ce stade, il ne faut pas dire que l'on part de zéro. En effet, la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPD) a créé le Conseil cantonal de sécurité (CCS), lequel réuni le Département de la sécurité de l'environnement (DSE), la Police cantonale, les polices municipales et intermunicipales. Le groupe de travail s'est interrogé quant à une éventuelle modification de la structure de cet organisme en vue de joindre à sa composition des représentants de l'Ordre judiciaire, du Ministère public et du Service pénitentiaire. Après discussion, cette solution n'a pas été retenue, car le CCS est une entité légalement constituée qui a pour but premier l'application

de la LOPD. Changer le fonctionnement du CCS impliquerait une révision de la loi et la modification d'un organisme qui a sa justification propre, à savoir la mise en œuvre de la politique publique policière. Or, tous les participants à l'atelier ont insisté sur une solution relevant de la simplicité quant à sa mise en place et sa rapidité. Ainsi, le besoin est ressenti de manière telle qu'il faut aller vite.

Une expérience est actuellement mise en œuvre, il s'agit de Strada 2. Cette opération a pour objectif la lutte contre le trafic de rue, avec le dégagement de moyens nouveaux, notamment de la part du Conseil d'État. Strada 2 se met en place avec le travail d'un groupe informel réunissant les responsables concernés de la chaîne pénale : Conseil d'Etat, Ministère public, Police cantonale et Ordre judiciaire. C'est l'exemple à suivre, étant précisé que l'on part d'un cas particulier pour aboutir à un fonctionnement plus général.

Il faut également insister sur deux points. Premièrement, le besoin de collaboration ne doit pas atteindre à l'indépendance de la justice, c'est quelque chose en arrière-plan qui doit toujours rester en tête. Deuxièmement, l'entité à créer ne doit pas être décisionnelle. En effet, il doit s'agir d'un organisme de proposition au service du Conseil d'Etat. Ce qu'il faut créer, c'est une plate-forme de coordination, laquelle constituerait la réponse à la structure actuelle de la chaîne pénale. À l'unanimité encore une fois, l'atelier N°2 considère que cette structure n'est pas idéale. En effet, il y a une trop grande répartition des responsabilités en matière de sécurité. Département de la sécurité et de l'environnement pour la police, Département de l'intérieur pour le Ministère public, le Service pénitentiaire et les relations avec l'Ordre judiciaire, Département de l'économie et du sport pour le Service de la population. Dit simplement, il y a trop de structures pour gérer la même politique publique. L'atelier N°2 prône ainsi la mise en place d'un Département de justice et police, tout en étant conscient qu'une telle réorganisation est compliquée à mener au milieu d'une législature et c'est la raison pour laquelle il exprime la volonté de voir s'engager une réflexion réelle pour un département unique en vue de la prochaine législature. Cette solution permettrait une grande simplification en matière de coordination et elle conduirait également le canton à rationaliser sa représentation à l'extérieur, notamment dans le cadre de la Conférence intercantonale des Chefs de justice et police.

Pour le dessert, l'atelier N°2 s'est interrogé sur les rapports et la coordination existant entre le canton et la ville de Lausanne. On parle ici de la Police judiciaire de Lausanne. Tout le monde considère que les deux polices, cantonale et lausannoise, font un excellent travail. Cependant, pour le Ministère public, il y aurait un intérêt à disposer d'une police judiciaire unique pour le canton. Ce point est actuellement en négociation entre le canton et la ville de Lausanne, nous en resterons donc là.

En conclusion, l'atelier N°2 recommande la création rapide d'un organe de coordination réunissant les responsables des différents acteurs de la chaîne pénale, organe qui aurait des compétences de propositions à l'égard du Conseil d'Etat. Il souhaite également l'engagement d'une réflexion quant à la mise en place d'un Département de justice et police en vue de la prochaine législature. Enfin, l'atelier N°2 appuie l'idée de disposer d'une police judiciaire unique pour le canton.

Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°2

- Création d'un organisme de coordination sécuritaire, avec compétences propositionnelles à l'attention du Conseil d'Etat.
- Mise en place d'un Département de justice et police, en vue de la prochaine législature.
- Appui à la mise en place d'une police judiciaire unique.

ATELIER N°3 - TITRE DE SÉJOUR ET DÉTENTION: QUELLE POLITIQUE CANTONALE?

Participants

Ayoub Catherine – Secrétaire générale adjointe DINT

Bonzon Philippe – Polcant, chef unité spéciale gendarmerie, y compris zone carcérale

Brochellaz Raphaël – JBVD

Buffat Christian – MP

Canton Gilbert – Chef BRES

Cornaz-Genillod Anne-Florence – 1er Juge de Paix Lausanne

Fox Robert – OAV

Iselin Charlotte – Juristes progressistes

Mahaim Raphaël - Député

Maucci Steve – Chef SPOP

Moreno Davila Christine – Présidente TMC/JAP

Revey Danièle – Juge cantonale

Riberti Vera – Adjointe chef OEP

Compte-rendu de l'atelier N° 3 par M. Blaise Péquignot, Secrétaire général de la Conférence latine des Chefs des départements justice et police

Dans le cadre de la Loi vaudoise d'application de la LEtr, cet atelier N° 3 s'est attaché à examiner le partage des compétences entre la Justice de paix de Lausanne et le Service de la population. En effet, La Justice de paix est la juridiction civile compétente en matière de mesures de contrainte et d'exécution du renvoi. Le groupe de travail a qualifié cette compétence d'exotique. Le Service de la population a tous les éléments en main et il doit effectuer une requête auprès de cette Justice de paix, donc lui transmettre un dossier qui comprend le dossier de l'Office des migrations (ODM) ainsi que son propre dossier. Parallèlement, le Service de la population doit demander à la police d'amener la personne afin que cette dernière puisse être entendue. De plus, si l'étranger souhaite être assisté d'un mandataire d'office, une autorité tierce devra désigner ce dernier. Très souvent, il apparaît que lorsque l'avocat est enfin désigné, la personne est déjà soit dans l'avion, soit à Frambois. Dès lors, la collaboration de l'avocat au stade même de cette décision n'existe pas.

Cette lourdeur, cette « vaudoiserie », comme l'a qualifiée un des membres de l'atelier, doit manifestement être revue. Il y a eu une certaine unanimité sur ce point. Les autres cantons connaissent la compétence unique du Service de la population. Nous aurions pu privilégier cette solution standard, mais une autre piste a été évoquée : confier cette compétence à un officier de la Police cantonale. Cette dernière solution permettrait d'avoir, d'un côté, une autorité administrative et, de l'autre côté, une instance particulière. Quelle que soit la solution choisie, l'important est que les voies de recours ainsi que les garanties de procédure soient respectées. L'approche sélectionnée devra veiller à ce que l'autorité décisionnelle soit seule compétente pour toutes les décisions connexes, telles que la désignation du défenseur d'office.

Nous avons également examiné l'incidence du statut de l'étranger sur l'exécution de la peine, plus particulièrement sur la libération conditionnelle. Vous le savez, aux deux tiers de la peine, les détenus ont quasiment le droit à une libération conditionnelle, sous réserve des conditions fixées par le Code pénal. Le Tribunal fédéral a rappelé que la libération conditionnelle constitue la règle et que son refus est l'exception. La libération conditionnelle est généralement octroyée à l'étranger qui est en situation irrégulière pour autant que le renvoi soit possible. Dans la pratique, il apparaît qu'entre le moment où la libération conditionnelle est théoriquement possible et le moment où elle est exécutée pour un étranger, il s'écoule passablement de temps. Ainsi, en 2011, 45 condamnés ont bénéficié d'une libération conditionnelle, mais il s'est écoulé pour l'ensemble de ces 45 condamnés 3'107 jours de détention « supplémentaires » par rapport à la situation de personnes ayant la nationalité suisse ou bénéficiant d'une autorisation de séjour ou d'établissement. En moyenne, chaque condamné a passé 69 jours de détention supplémentaires. Si l'on compare avec les journées de détention effectuées durant l'année 2011 pour l'ensemble des exécutions de peine, cela représente 2.2% des condamnés, puisqu'il y a eu 141'736 journées de détention dans le canton de Vaud. Pour l'année 2012, ce sont 29 condamnés qui ont bénéficié d'une libération conditionnelle au jour du renvoi. Ces 29 condamnés ont exécuté 2'515 journées de détention entre l'octroi théorique et l'octroi effectif, cela représente 1.61% des condamnés, puisqu'il y a eu 155'922 journées de détention. En 2012, en moyenne, ces condamnés ont effectué 87 journées de détention.

Dans la pratique, il est apparu qu'il était nécessaire de mieux anticiper le moment de la libération conditionnelle. Le Service de la population respecte son agenda et met, en principe, un certain nombre de rappels pour que le renvoi puisse intervenir au bon moment. Toutefois, il serait bon qu'il ait une plus grande anticipation. Comme souvent, le Tribunal fédéral, qui est le garant de l'application du droit fédéral, ne donne pas d'indications particulières et se contente d'indiquer que cette procédure devrait intervenir ni trop tôt ni trop tard. Nous en sommes donc réduits à un certain nombre d'imprécisions. Cependant, nous avons constaté que cette procédure fonctionne somme toute assez bien.

Un constat s'impose concernant la collaboration entre le Service de la population et le Service pénitentiaire. Les relations entre les deux services sont bonnes, mais peut-être faudrait-il encore mieux préparer certains détenus à accepter le renvoi, afin qu'ils puissent être libérés conditionnellement et rapatriés dans leur pays. Toutefois, les choses se passent relativement bien. Il est peut-être nécessaire que des informations plus détaillées, notamment sur le plan de l'exécution des peines, soient transmises aux détenus étrangers afin que les autorités puissent rapidement évaluer si l'étranger pourra effectivement être renvoyé ou pas ou, s'il y a l'accord de ce dernier pour être renvoyé, ce qui modifie la manière de le préparer à cette sortie.

Nous avons également examiné les questions de l'exécution du renvoi et de la détention administrative. Il y a également la problématique des personnes qui sont d'accord de partir et qui, dès le moment venu, lorsqu'elles doivent entrer dans l'avion, refusent de quitter la Suisse, ce qui implique de devoir reprendre la procédure depuis le début. Il y a quatre étapes procédurales à respecter avant que le renvoi puisse être forcé. Malheureusement, la plupart de ces personnes doivent être relâchées dans la nature et il faudra aller les recueillir le moment venu. Sous cet angle particulier, nous avons constaté qu'il faudrait augmenter les places de détention administrative pour obtenir un effet dissuasif et pour que l'on puisse tout de suite mettre ces personnes en détention administrative afin de préparer la prochaine étape sans devoir les laisser en liberté.

Voici en résumé nos recommandations. Au niveau organisationnel, faut-il redistribuer les compétences des différentes instances ? La réponse a été positive, puisque nous avons qualifié la compétence de la Justice de paix de Lausanne d'exotique. Nous pensons qu'il faut repenser la Loi vaudoise d'application à la Letr. Au niveau de l'exécution des peines, comment optimiser la sortie du détenu en vue de son renvoi ? La libération conditionnelle doit coïncider le plus possible avec le moment même du renvoi. Au niveau de la collaboration entre les autorités, il a été relevé qu'une meilleure transmission de tout un tas d'informations devrait intervenir entre les différents acteurs de la chaîne pénale. Nous avons également tenté de savoir si, au niveau de l'exécution du renvoi lui-même, il fallait développer un encouragement au retour, lequel aurait pu être financier. Toutefois, cette solution a été rejetée par les participants de l'atelier. Enfin, au niveau de la détention administrative, faut-il créer plus de places ? La réponse a été positive. Pour rappel, il y a quarante-trois places de détention administrative dans l'établissement concordataire de Frambois et elles sont manifestement insuffisantes. Il faudra donc trouver d'autres places.

Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°3

- Réattribution des compétences du Juge de paix de Lausanne en matière de mesures de contrainte et d'exécution du renvoi, avec maintien d'un contrôle judiciaire.
- Réattribution des compétences du Juge de paix de Lausanne en matière d'interdiction de périmètre à une autorité administrative (police, par exemple).
- Renforcement de la collaboration MP, SPOP, Polcant et SPEN, afin notamment de favoriser la transmission d'informations relatives au statut de la personne.
- Anticipation de la libération conditionnelle pour les étrangers en situation irrégulière : préparation du départ par le SPOP.
- Augmentation du nombre de places de détention administrative, avec adaptation des effectifs de police pour l'exécution des transferts. Des places supplémentaires permettront de replacer en détention administrative les personnes qui refusent de quitter le territoire mais qui doivent bénéficier d'une libération conditionnelle au 2/3 de leur peine. Renforcement de la crédibilité des autorités et de la politique de renvois.

ATELIER N°4 - LES MESURES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION

Participants

Aubert Mireille – Députée, Présidente de la commission des visiteurs

Borloz Christèle – Polcant, juriste

Curty Philip – Directeur EDM Aux Léchaïres

Elkaim Elie – Vice-bâtonnier OAV

Estoppey Aurore – JBVD

Grivat François – FVP, responsable des peines en milieu ouvert

Guignard Pierre – Député, commission des visiteurs

Hurni Véronique – Députée, commission des visiteurs

Knebel Pierre-Henry – 1er Président TMC/JAP

Maye Laurent – MP

Meister Alain - 1er Président Tribunal des mineurs

Papilloud Anne – Juristes progressistes

Rieder Jean-Vincent – SPOP, chef de la division asile

Ruiz Rebecca – Députée, commission des visiteurs + affaires judiciaires

Schwab Claude – Député, Coges

Terribilini Serge - Préfet

Compte-rendu de l'atelier N° 4 par M. Me Pierre-Alain Killias, avocat, représentant de l'OAV

Il m'appartient de vous rendre compte des travaux que nous avons menés au sein de l'atelier N° 4 consacré aux mesures de substitution à la détention. Mon intervention se portera essentiellement sur quatre aspects qui ont été abordés : les mesures de substitution à la détention provisoire, la mise en œuvre du travail d'intérêt général (TIG), le bracelet électronique et la situation des personnes souffrant de graves troubles psychiques.

J'en viens donc au premier point. En matière de mesures de substitution à la détention provisoire, nous avons pu constater que seules trente mesures ont été ordonnées sur environ huit cents demandes de mises en détention. Les principales mesures, qui ont été ordonnées, ont porté sur l'obligation de se soumettre à un traitement ambulatoire pour lutter contre des addictions, sur l'obligation d'être assigné à résidence et enfin sur l'obligation de présenter des sûretés afin de garantir que la personne se présente devant les autorités de jugement. Dans la mesure où la majorité de ces cas porte sur des personnes qui ne sont pas au bénéfice d'un titre de séjour en Suisse, le risque de fuite est quasiment automatique et a empêché que des mesures de substitution soient ordonnées. Raison pour laquelle la proportion des mesures de substitution apparaît plutôt faible au regard du nombre total de mises en détention provisoire.

Le deuxième point concernait la question du TIG. La mise en œuvre du TIG s'avère être peu ou pas utilisée lorsque la personne est condamnée par une ordonnance pénale qui est prononcée par le Ministère public. Le CPP oblige le Ministère public à assurer ce que l'on peut appeler le service après-vente. En effet, si la personne condamnée refuse d'effectuer le TIG, il appartiendra alors au Ministère public de se ressaisir du dossier afin de convertir ce TIG en une autre peine. Il faut préciser que, dans la mesure où l'alternative consiste souvent en une condamnation à des jours-amende, la personne concernée n'est pas incitée à effectuer concrètement le TIG, ce d'autant plus lorsque l'on considère que le montant d'un jour-amende peut être limité à dix francs. Il existe semble-t-il également un manque de moyens au sein du Ministère public afin de promouvoir de manière plus active le TIG, de sorte que celui-ci n'apparaît pas aujourd'hui comme étant prioritaire au regard de toutes les autres tâches qui incombent au Ministère public. Le groupe de travail recommande donc d'accorder au Ministère public les moyens supplémentaires qui lui permettraient d'assumer pleinement sa fonction de juge lorsqu'il prononce une condamnation pénale. En effet, le juge doit aussi déterminer la peine qui doit être prononcée et parmi les peines à disposition figurent naturellement le TIG.

Le bracelet électronique constituait le troisième point. Il a été admis, de façon assez générale au sein du groupe de travail, que le bracelet électronique ne pourra être mis en œuvre que dans de très rares situations afin de pallier à un risque de fuite et éviter ainsi la nécessité de mettre une personne en détention provisoire. Lorsque l'on parle de détention provisoire, le bracelet électronique n'est pas la panacée. En revanche, le groupe de travail a admis que s'agissant de l'exécution de courtes peines effectuées par exemple sous forme d'arrêts domiciliaires ou s'agissant de la surveillance d'une mise en liberté conditionnelle, ce système garde toute sa pertinence, en dépit des événements récents. Ces questions sont d'ailleurs actuellement toujours en cours examen par un groupe de travail ad hoc qui réunit des représentants des cantons romands et il est vraisemblable, qu'à terme, ces travaux seront étendus au plan suisse, puisque la mise en œuvre de ce système requiert l'adhésion et la participation de l'ensemble des cantons.

Enfin, j'en viens brièvement au quatrième point qui aborde la situation des personnes souffrant de graves troubles psychiques. Le groupe de travail considère qu'il est important que ces personnes puissent bénéficier d'une prise en charge spécifique au sein d'un établissement qui soit dédié à ce type de personnes. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas. Nous sommes confrontés à des situations dans lesquelles des personnes ont effectué ou accompli leur peine, mais elles ne peuvent être remises en liberté en raison du risque qu'elles représentent pour la population. Toutefois, comme ces personnes sont toujours détenues dans des établissements pénitentiaires, elles ont l'impression d'être prises dans un carcan « répressif » qui ne leur offre aucune perspective d'avenir. Nous sommes d'avis qu'il est important que ces personnes puissent avoir le sentiment d'être soignées de manière à respecter leur dignité.

Propositions de solutions élaborées par l'atelier N°4

- Moyens supplémentaires au Ministère public et à l'autorité de probation pour permettre d'appliquer le travail d'intérêt général comme le veut la loi.
- Appui au bracelet électronique pour l'exécution de courtes peines notamment.
- Prise en charge spécifique des personnes souffrant de graves troubles psychiques, mise en place de structures et de ressources adaptées : moyen à octroyer aux autorités compétentes.

5. Discours de clôture par Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat, Cheffe du département de l'intérieur



Mesdames et Messieurs les participants aux Assises vaudoises de la chaîne pénale,

Je commencerai ce discours par un seul mot : merci.

Merci à vous tous d'avoir été présents, d'avoir participé et d'avoir alimenté les discussions de manière profonde, sérieuse et constructive.

A l'heure de clore ces premières Assises de la chaîne pénale, mes collègues et moi-même vous sommes reconnaissants d'avoir, durant ces deux jours, largement contribué au succès de cette manifestation.

L'exercice était inédit et, vous le savez, difficile. On a pu lire çà et là qu'il ne servirait à rien et qu'il ne donnerait pas de suite. Je pense que ces propos sont déplacés.

Nous sommes partis d'une demande du Grand Conseil et il a fallu imaginer un concept, en écrire la partition puis la mettre en musique.

J'ai été impressionnée par la qualité des échanges que nous avons eus, par le niveau des discussions ainsi que par la variété et la richesse des arguments avancés. Nous ne sommes pas tombés dans la facilité ni dans le populisme.

Les sujets et les thèmes abordés étaient délicats. Hier et ce matin, j'ai senti une volonté forte de toutes et tous de collaborer, d'avancer, d'aller vers des propositions ou des pistes d'améliorations concernant cette fameuse chaîne pénale.

Avant ces assises, cette dernière apparaissait pour beaucoup comme une sorte de concept plus ou moins immanent. Désormais, je crois pouvoir dire que du concept nous sommes passés à une réalité bien palpable. Soyez-en toutes et tous remerciés.

Je remercie également mes proches collaborateurs qui ont travaillé d'arrache-pied afin d'organiser ces assises. Encore une fois merci aux invités, aux participants qui ont donné à ces mêmes assises leur consistance.

Entre hier et aujourd'hui, j'ai entendu et retenu des mots-clés : échanger, écouter, légiférer, inventer, collaborer, agir, raisonner et concilier. Il s'agit de mots forts et chargés de significations.

La table ronde d'hier matin a montré les enjeux financiers ainsi que les demandes qui étaient plus ou moins exprimées mais également concrètes.

Des constats et des pistes ont été évoqués : prévention, caméras de surveillance, évolution de la criminalité et adéquation des lois existantes, dépénalisation, renvoi des étrangers criminels, formalisme excessif des procédures et spécificités de la délinquance vaudoise.

Certains de ces thèmes ont été approfondis lors des ateliers. Malheureusement, tout n'a pas pu être abordé et les thèmes prioritaires ont été retenus.

Comme nous l'ont rapporté ce matin les responsables des ateliers, il a notamment été question de rationalisation des procédures, de codification de pratiques internes entre la police et le Ministère public, par exemple. Il a également été question de révision de certaines attributions de compétence dans le but d'améliorer les flux et de simplifier les procédures : conciliation pénale et détention administrative. Nous avons traité de la problématique des places supplémentaires en détention administrative en vue du renvoi des délinquants étrangers. La nécessité de conclure de nouveaux accords de réadmission a également été abordée.

Enfin, nous avons évoqué la nécessaire évolution de la prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques, le développement des mesures alternatives en particulier le TIG, la planification sécuritaire notamment par le biais d'une plate-forme d'échanges entre les différents pouvoirs.

Malgré les tragiques événements présents dans les esprits, le contexte actuel est propice à la réflexion que nous avons menée tous ensemble durant ces deux jours.

Ces nouvelles pistes doivent néanmoins s'inscrire dans le respect des droits des parties et des victimes et éviter les amalgames faciles, notamment entre la criminalité et la migration.

Il a enfin été relevé que la chaîne pénale devait répondre à une logique de cohérence. En effet, un ralentissement au niveau d'un maillon de la chaîne impacte l'ensemble de celle-ci. Une réforme touchant un maillon doit être coordonnée sur l'ensemble de la chaîne.

Notre défi, votre défi, est désormais de savoir quelle suite nous voulons donner à ces assises.

Comment et quand voulons-nous et pourrions-nous faire avancer et ancrer dans la réalité quotidienne toutes ces pistes et esquisses de solution qui ont été évoquées depuis hier ? Notre responsabilité politique —la mienne, je m'y engage — mais aussi la vôtre Mesdames et Messieurs, est de poursuivre ce travail.

Le Conseil d'Etat sera rapidement nanti de l'ensemble des pistes de réflexion mises en avant par ces deux journées d'assises et les examinera avec beaucoup d'attention.

Je lui proposerai de désigner un groupe de travail qui aura pour tâche d'étudier vos propositions, d'examiner les possibilités concrètes sur le terrain, dans le cadre légal restreint qui est le nôtre, au niveau cantonal, mais aussi de formuler toutes les demandes à effectuer sur le plan fédéral.

Afin de mettre en place une coordination en matière de politique sécuritaire cantonale, ce groupe de travail restreint pourrait également être concrétisé via une plate-forme interdépartementale à laquelle serait jointe l'Ordre judiciaire.

Département de l'intérieur - Assises de la chaîne pénale

20-21 juin 2013

En ce premier jour d'été 2013, nous prenons un engagement ferme et commun : assurer un suivi aux assises, poursuivre les dialogues entamés, rester ouverts les uns aux autres, se parler même lorsque les choses à dire ne sont pas toujours faciles et surtout avancer.

Je vous remercie infiniment de votre participation et vous souhaite une bonne fin de journée.