

Rapport sur la politique pénitentiaire

Synthèse

Département des institutions et de la sécurité

Service pénitentiaire

Lausanne, le 25 janvier 2016

Contexte politique :
p. 8

Une démarche inédite

Suite au décès du détenu Skander Vogt aux EPO dans la nuit du 10 au 11 mars 2010, la députée Anne Papilloud a déposé un postulat en mai 2010 intitulé « Quelle politique carcérale pour le canton ? » (10_POS_190). Le texte, renvoyé au Conseil d'Etat le 8 mars 2011, demande au gouvernement d'élaborer une politique pénitentiaire par le biais d'un rapport au sens de l'article 7 al. 1 de la Loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP). Le Conseil d'Etat a présenté un rapport intermédiaire au Grand Conseil en juin 2012. Le présent rapport répond à la question du postulat « Quelle politique carcérale pour le canton ? » en énonçant les orientations du Conseil d'Etat pour les dix prochaines années. A noter qu'un tel rapport est inédit dans le paysage suisse, le canton de Vaud étant le seul canton à s'être livré à cet exercice à l'heure actuelle.

Contexte institutionnel :
p. 14

Une réorganisation, une méthode

Le maître-mot : coordination

Le SPEN est rattaché au Département des institutions et de la sécurité (DIS), lequel regroupe également la Police cantonale depuis le 1^{er} janvier 2014 ; le Ministère public y est également rattaché administrativement. Ce même Département étant en charge des relations avec l'Ordre judiciaire vaudois (OJV), l'ensemble des partenaires de la chaîne pénale se retrouvent désormais réunis au sein du DIS, dans les limites de la séparation des pouvoirs. Cette réorganisation a permis d'améliorer de manière notable la coordination de la chaîne pénale. Des séances quadripartite (Cheffe du DIS, Procureur général, Commandant de la Polcant, Cheffe du SPEN) et des séances multilatérales (les précités, auxquels s'ajoutent le Président du Tribunal cantonal, le Conseiller municipal en charge de la sécurité à la Ville de Lausanne, et le Chef du SPOP) sont organisées toutes les six à huit semaines. Cette coordination entre les maillons de la chaîne a permis d'aborder la sécurité publique sous toutes ses facettes en prenant en compte les besoins et contraintes de chaque institution. Des solutions pragmatiques se sont dessinées, telle que la fluidification des processus de renvois d'étrangers délinquants ayant purgé leur peine. En outre, au-delà d'une coordination interne au canton, le canton de Vaud s'est positionné sur la scène intercantonale et nationale. En effet, Vaud est le troisième canton en termes d'offre pénitentiaire, à savoir que 12% des personnes détenues suisses sont hébergés dans les prisons vaudoises. Dès lors, sa voix est prépondérante dans les thèmes qui font l'actualité pénitentiaire.

Le SPEN, un maillon indispensable de la sécurité publique :
p. 62

Le SPEN se trouve en bout de cette chaîne pénale et doit composer avec le flux des personnes placées sous sa responsabilité du fait des décisions prises en amont et en aval par les autorités de poursuite pénale et les autorités judiciaires. Pourtant, il en est un maillon indispensable : la construction d'une politique de lutte contre la criminalité doit reposer également sur la capacité du SPEN à remplir sa mission. Si son rôle consiste notamment à mettre à disposition suffisamment de places de détention pour répondre aux besoins des autorités pénales, mettant ainsi à l'abri les personnes dangereuses pour la société, sa mission sécuritaire

*Après la crise,
la poursuite des
réformes*

passé également par son mandat de réinsertion sociale des personnes détenues et de prévention de la récidive. Or, la criminalité dans le canton de Vaud présente quelques particularités qui impactent grandement la mission du SPEN et avec lesquelles ce dernier doit composer. Ainsi, la nature des condamnations (proportion des peines privatives de liberté sans sursis bien au-dessus de la moyenne suisse, surreprésentation des personnes détenues étrangères ne pouvant bénéficier de peines de substitution, très nette augmentation des exécutions anticipées de peine, etc.) crée des « goulets d'étranglement » dans les prisons qui sont déjà confrontées à une surpopulation carcérale. Ainsi, le retard pris en matière pénitentiaire ces dernières décennies et ses conséquences a mis en exergue l'importance du rôle du SPEN dans la sécurité publique. Les quelques 250 places de détention créées ces dernières années ont pallié la crise que le canton a traversé. Il s'agit maintenant d'anticiper les besoins à venir avec une planification solide pour éviter de se retrouver dans une situation semblable à court ou moyen terme.

***Les fondamentaux de
la prise en charge
carcérale :***
p. 65

Une vision, des valeurs

Dans une vision sécuritaire et sociale, l'exécution de la sanction et la privation de liberté ne peut se faire que dans le respect des droits des personnes détenues, ces personnes-mêmes qui n'ont pas respecté le cadre légal en vigueur. De fait, un Etat de droit se doit de traiter les personnes incarcérées dont il souhaite la réinsertion sociale de la même manière qu'il exige de cette personne de se comporter en société. En contrepartie, la discipline et le respect des règles inhérentes à la vie en établissements pénitentiaires sont autant de devoirs auxquels les personnes détenues doivent se soumettre. Les conditions de détention ne sauraient constituer une peine supplémentaire à la sanction prononcée par les autorités judiciaires et la prise en charge pénitentiaire doit répondre à des principes fondamentaux. Pour les définir, le rapport se réfère essentiellement aux bases légales nationales (la Constitution fédérale et le Code pénal suisse) mais également à la Convention européenne des droits de l'Homme et aux règles pénitentiaires européennes (RPE) qui émettent des recommandations en la matière. Ces RPE servent de cadre de référence tant pour les personnes détenues que pour le personnel. La garantie de ces droits fondamentaux doit être un objectif poursuivi par le SPEN dans le cadre de sa mission, dans une recherche continue d'équilibre entre sécurité et réinsertion. Ils incluent notamment les libertés individuelles qui doivent être maintenues en prison (santé, spiritualité, intimité), mais aussi l'apprentissage des valeurs éducatives garantes du maintien de la sécurité interne d'une prison de même que d'une réinsertion sociale réussie à la sortie. Les alternatives au régime d'exécution ordinaire (communément appelées les peines alternatives) font également partie des fondamentaux de la prise en charge carcérale, dans les limites autorisées par la loi.

Orientations stratégiques à l'horizon 2025

Après la « partie générale » du rapport détaillant les circonstances qui conditionnent et régissent l'activité du SPEN, le document énonce les orientations en matière pénitentiaire pour les dix prochaines années. Deux volets composent cette matière : d'une part, les défis pénitentiaires ; d'autre part, les priorités stratégiques. Si ceux-ci ne coïncident pas dans leur énumération, c'est bien parce que plusieurs priorités stratégiques peuvent répondre à un seul défi. Le tableau reproduit ci-dessous permet une meilleure lecture des enjeux.

| | | LES DEFIS | | | | | |
|----------------------------|--|----------------------------|--|--|---|--------------------------------------|---------------------------|
| | | La surpopulation carcérale | Prévenir la récidive et favoriser la réinsertion | Anticiper et s'adapter aux différents types de risques | Coordonner la prise en charge pénale et sanitaire | Croître : une nécessité pour le SPEN | Communiquer en tout temps |
| LES PRIORITES STRATEGIQUES | L'évaluation de la dangerosité | | ✓ | ✓ | | | |
| | Le concept de sécurité | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| | Les ressources humaines | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| | Les infrastructures | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | |
| | Le développement de partenariats métiers | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| | La prise en charge des populations spécifiques | ✓ | ✓ | | ✓ | | |

Les défis pénitentiaires : p. 103

Faire face à la surpopulation carcérale : p. 106

Ces dix dernières années, les établissements pénitentiaires ont vu le nombre de nuitées croître de près de 39% alors que le nombre de places officielles n'a augmenté que de 17% pendant la même période. Comme indiqué ci-dessus, en cas de manque de places, c'est toute la chaîne pénale qui se voit affectée dans sa mission. Malgré l'aménagement de 250 places de détention, la plupart des établissements pénitentiaires affichent encore un taux d'occupation supérieur à leur capacité effective. Outre les risques sécuritaires que représente un engorgement dans des

espaces fermés, cette surpopulation carcérale a également eu pour effet que des personnes restent en détention dans les zones carcérales des polices cantonale et municipale au-delà des 48 heures légales. Les réponses à ce problème consistent notamment en la poursuite de la création de places de détention selon une planification cantonale prenant en compte les besoins des populations spécifiques mais également d'une planification intercantonale par le biais de la Conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP) et de la Conférence des Chefs de Départements de justice et police (CCDJP). Les alternatives à la détention doivent également être examinées lorsque les conditions légales le permettent. Enfin, la question des condamnés étrangers non-résidents, dont la réintégration n'est pas envisageable en raison de l'absence de statut en Suisse, doit trouver plus de solutions sur le plan des expulsions.

Prévenir la récidive et favoriser la réinsertion :
p. 114

La prévention de la récidive fait partie intégrante de la mission du SPEN telle que prescrite par la loi. Il ne s'agit pas d'un positionnement politique. L'art. 75 du Code pénal rappelle que l'exécution de la sanction doit « améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions ». La grande majorité des condamnés ayant vocation à être libérés un jour, cet aspect de la détention est primordial pour garantir la sécurité publique. Prenant en considération la spécificité de la personne (âge, sexe, état mental, etc.) et la nature de son acte délictueux, le SPEN doit appliquer le principe de l'individualisation de l'exécution de la sanction pénale. Cette approche permet non seulement de réaliser le travail de resocialisation (offre de formation, traitement thérapeutique, etc.) mais sera également à la base de l'identification du risque de récidive et de l'évaluation de la dangerosité pour la protection de la population et des victimes. Dans ce domaine, le SPEN s'est doté d'outils d'évaluation performants utilisés par les criminologues. Une veille et un développement continu est par contre indispensable pour rester en phase avec les développements en la matière.

Anticiper et s'adapter aux différents types de risques :
p. 118

L'évolution de la violence exige que le SPEN s'adapte aux risques sécuritaires actuels. Le risque zéro n'existant pas, les évasions, mutineries, prise d'otage, agressions, suicides, etc. sont autant d'actes qui font partie des potentiels dangers auxquels les établissements pénitentiaires doivent se préparer. Plusieurs actions ont été entreprises ces dernières années dans ce sens, notamment des audits complets sur la sécurité de quelques établissements pénitentiaires suivies de mesures concrètes telles que la construction de murs d'enceintes supplémentaires ou des améliorations technologiques. Ce travail doit trouver sa concrétisation dans un concept de sécurité plus global et harmonisé. Il n'est pas question d'agir uniquement sur la sécurité passive et structurelle des établissements, mais également d'établir des procédures claires et optimisées, de même que de garantir une formation continue des collaborateurs.

Coordonner la prise en charge pénale et sanitaire :
p. 122

Au vu du nombre d'intervenants impliqués, une réelle approche interdisciplinaire est indispensable pour mener à bien l'exécution de la sanction. Chaque professionnel doit comprendre le rôle de l'autre et travailler ensemble dans le respect du fonctionnement de chacun. Cela passe également par une circulation efficace et adéquate des informations. Les notions de secret médical et de prise en charge médicale se trouvent au cœur de ces questionnements. Pour le SPEN, cela s'est notamment matérialisé par l'adoption d'une directive ad hoc sur le partage d'informations avec le Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP).

Croître : une nécessité pour le SPEN
p. 128

Au vu des évolutions des infrastructures et du besoin de pilotage des établissements pénitentiaires, le SPEN s'est doté de règles de gouvernance. Les infrastructures étant appelées à évoluer encore ces prochaines années allant de pair avec un accroissement du personnel pénitentiaire, le SPEN se doit d'être suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins qui changent continuellement dans une recherche constante d'efficacité. La gestion des ressources humaines par un recrutement approprié et une dotation suffisante en personnel représentent un défi de taille.

Communiquer en tout temps :
p. 132

Il s'agit ici de communication externe et interne, en temps de crise ou simplement au quotidien. Quel rôle la communication doit jouer au sein du SPEN ? Au vu de l'intérêt médiatique que suscite la vie en prison, le débat politique nourri sur la politique pénitentiaire, le besoin de sensibiliser l'opinion publique, la nécessité de promouvoir l'activité et les métiers et l'importance de transmettre des messages clairs à l'interne d'une entité tel que le Service pénitentiaire, plusieurs axes de travail sont mis au point pour améliorer le déficit d'image dont souffre aujourd'hui le milieu carcéral.

Les priorités stratégiques en matière pénitentiaire :
p. 135

Aux défis identifiés ci-dessus, le rapport répond par les priorités stratégiques ci-dessous.

L'évaluation de la dangerosité au regard de l'objectif de réinsertion :
p. 138

L'exécution des peines orientées vers le risque est un défi essentiel en matière de sécurité publique tant la notion de dangerosité est difficile à appréhender et les conséquences d'une sous-évaluation potentiellement lourdes pour la sécurité publique et celle des établissements pénitentiaires. Le canton de Vaud utilise depuis des années des outils d'évaluation qui contribuent à définir les contours du plan d'exécution de la sanction (PES). La détermination du risque potentiel passe par une évaluation fondée sur des outils spécifiques et scientifiquement validés appliqués par des professionnels compétents. Au sein du SPEN, huit psychocriminologues composent actuellement le secteur dédié à l'évaluation des risques des personnes détenues, ce à chacune des phases

clés de leur parcours pénal. A cela s'ajoutent les expertises psychiatriques et l'appréciation de la dangerosité faite par la Commission interdisciplinaire consultative (CIC) chargée de rendre des avis concernant les personnes détenues sous autorité vaudoise. Les objectifs futurs tendent à systématiser l'évaluation de la dangerosité à chaque étape de la détention, et ce depuis la détention provisoire.

Le concept de sécurité :
p. 148

Comme exposé précédemment, les principaux risques en lien avec les personnes détenues découlent de la surpopulation carcérale (risque de mutinerie, de prise d'otage, d'agressions, d'évasions, etc.), du placement de personnes dans des lieux inadaptés en regard de leurs besoins spécifiques (personnes souffrant de troubles psychiques, etc.) et du manque d'information sur les personnes détenues (absence d'informations précises dans les dossiers, besoin croissant de chargés d'évaluation). Le risque principal en lien avec les infrastructures est l'obsolescence de certains bâtiments et des moyens technologiques. Toutefois, un risque qui est souvent sous-estimé est celui relatif à la gestion des ressources humaines. Au-delà du taux d'encadrement, se pose la question de la formation des agents de détention. La sécurité d'un établissement pénitentiaire se mesure entre autres à la capacité du personnel de répondre adéquatement à une situation périlleuse ou tendue. Ainsi, outre les mesures en lien avec la modernisation des bâtiments, la mise en place de concepts de sécurité, la formalisation des processus de même que le renforcement de l'encadrement sont autant d'éléments nécessaires pour atteindre les objectifs sécuritaires souhaités.

Les ressources humaines :
p. 156

Le SPEN compte actuellement 572.09 ETP pour plus de 600 collaborateurs, soit une augmentation de près de 40% en trois ans allouée pour rattraper le retard pris ces dernières années. Comme il ressort de ce qui précède, la gestion des ressources humaines est la pièce maîtresse d'une politique pénitentiaire efficace et cohérente. Il ne s'agit pas seulement des agents de détention mais de l'ensemble des métiers pénitentiaires. Toutefois, ces métiers souffrent d'une image peu attractive. Se posent ainsi des questions de recrutement et de relève. Au vu de l'augmentation planifiée des infrastructures pénitentiaires et, corollairement, du personnel à engager et à former, des enjeux de taille attendent le SPEN. Afin de les anticiper, il est indispensable de développer des outils de pilotage et de gestion prévisionnelle permettant une projection des besoins en ressources de manière continue. Par ailleurs, afin de garantir l'engagement du personnel nécessaire au bon fonctionnement du service, il sied d'améliorer l'attractivité du métier, non pas seulement sur le plan de la rémunération mais également en instaurant une politique interne visant à promouvoir le développement personnel. Une politique de revalorisation des métiers pénitentiaires doit également être menée.

Le développement des

Le SPEN déroule son activité sur six sites : le Bois-Mermet, le Simplon,

*infrastructures
pénitentiaires :
p. 164*

l'EDM Aux Léchaies, les EPO, La Croisée et la Tuilière. La capacité officielle en nombre de places s'élève à 799. Au vu de la surpopulation carcérale, ce sont environ un millier de personnes qui sont prises en charge dans les prisons vaudoises. Le sous-investissement dans le domaine carcéral durant les dernières décennies exige de rattraper le retard accusé. Mais, à l'heure de la planification, il sied de prendre en compte la problématique dans son ensemble, à savoir la désuétude des bâtiments actuels, les besoins des populations spécifiques et les structures non-pénitentiaires susceptibles d'accueillir des personnes sous le coup de la justice. Le Conseil d'Etat doit accompagner la planification des infrastructures des besoins particuliers actuels tout en maintenant une flexibilité pour s'adapter aux évolutions futures. La planification décidée par le Conseil d'Etat en juin 2014 intègre ces aspects.

*Les partenaires
métiers :
p. 176*

La nécessité d'une vision interdisciplinaire coordonnée a été évoquée ci-dessus. Les intervenants au cours d'une détention sont nombreux. Aux partenaires de la chaîne pénale déjà cités, s'ajoutent notamment les partenaires sanitaires, de la probation, des aumôneries, les partenaires agissant dans le soutien aux proches et ceux en charge de la formation. Les associations professionnelles et syndicales, quant à elles, contribuent au dialogue social. Tous doivent être associés au développement du service, chacun dans leur domaine, offrant ainsi l'opportunité de converger vers une vision commune sur la planification, les objectifs et les prestations du SPEN.

*La prise en charge des
populations
spécifiques :
p. 186*

Plusieurs profils de personnes détenues sont pris en charge par le SPEN, dont certains requièrent une attention particulière. Ainsi, le vieillissement de la population s'observe également en milieu carcéral, avec pour certains la perspective de finir leurs jours en prison. Les femmes et les mineurs constituent aussi une catégorie à part. Il en va de même des personnes souffrant de troubles psychiques. Pour toutes ces populations, le SPEN doit poursuivre sa politique de prise en charge adaptée, notamment au sein de l'EDM Aux Léchaies pour les mineurs, de la Tuilière pour les femmes, ou encore la construction prochaine d'une unité de soin pour les personnes sous mesures.

*Les étapes à venir :
Le déploiement de la
stratégie p. 198*

Une politique criminelle cohérente ne peut se construire sans un Service pénitentiaire efficace. Pour atteindre cet objectif, le plan de développement des infrastructures pénitentiaires, validé par le gouvernement en juin 2014, sera déployé progressivement au cours des dix prochaines années. Les moyens en ressources humaines devront être réfléchis car c'est le personnel qui compose le SPEN qui est le garant de son succès dans la réalisation d'une mission essentielle pour la société. Des choix devront se faire, notamment en coopération avec les partenaires et les autres cantons. Troisième canton suisse en matière pénitentiaire, le rôle du canton de Vaud sera crucial.