

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Thanh-My Tran-Nhu et consorts au nom du groupe socialiste -
Condamnation de la Suisse pour violation de l'interdiction de la torture et des traitements
inhumains et dégradants et du droit à la liberté et à la sûreté : le Conseil d'Etat va-t-il
(ré)agir ? (24_INT_51)

Rappel de l'intervention parlementaire

Texte déposé :

Dans un arrêt du 20 février 2024 (Affaire I.L. c. Suisse ; requête no 36609/16), la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : la Cour) a condamné la Suisse, notamment, pour la violation de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, ainsi que du droit à la liberté et à la sûreté garantis aux articles 3 et 5 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après : la Convention).

Dans cette affaire, le requérant, souffrant de troubles psychiques, a été condamné, en sus d'une peine privative de liberté, à une mesure institutionnelle de l'art. 59 CP, qui prévoit expressément, à son alinéa 2 : « Le traitement s'effectue dans un établissement psychiatrique approprié ou dans un établissement d'exécution des mesures. ». Or, il s'est plaint d'avoir dû passer plusieurs années en exécution de cette mesure dans un établissement pénitentiaire. Il n'a ainsi :

- *pas bénéficié pendant cette période d'un placement dans une institution qui fût appropriée au traitement médical requis ;*
- *pas bénéficié pendant cette période d'une prise en charge médicale adéquate ;*
- *pas eu la possibilité de suivre une thérapie adaptée à son état de santé.*

La Cour a constaté à l'unanimité que la détention du requérant, notamment dans des conditions d'isolement, au sein d'établissements pénitentiaires ne pouvant lui offrir de soins appropriés, et l'infliction de sanctions disciplinaires, ont dû exacerber la souffrance liée à sa maladie mentale et s'analysent en un traitement inhumain et dégradant au sens de l'art. 3 CEDH (par. 109).

Ensuite, après un long exposé de sa jurisprudence, la Cour (par. 147ss) a considéré que la privation de liberté subie par le requérant n'était pas « régulière », faute d'avoir été effectuée dans un établissement approprié. Elle conclut donc à une violation de l'article 5 § 1 de la Convention par la Suisse.

La condamnation de la Suisse dans cette affaire n'est pas une surprise. En effet, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains dégradants (CPT) n'a cessé de rendre attentif le Conseil fédéral dans ses rapports successifs sur cette situation alarmante.

Au 31 janvier 2023, les 89 établissements pénitentiaires de Suisse comptaient 7 196 places de détention, dont 89,6% étaient occupées. Selon l'Office fédéral de la statistique, parmi ces détenu-e-s en établissements pénitentiaires, 713 (654 hommes, 59 femmes) exécutaient une mesure institutionnelle conformément à l'art. 59 CP en 2022. C'est donc potentiellement 713 cas de violation, par la Suisse, des articles 3 et/ou 5 § 1 de la Convention.

Sur le plan cantonal, il ressort du Rapport de la commission des visiteurs du Grand Conseil du 10 juillet 2023, que plus de 70 personnes sous mesures (art. 59, 60, 61 et 64 CP) étaient détenues dans les établissements pénitentiaires vaudois. La Commission a déploré l'insuffisance d'établissements dédiés à la prise en charge de personnes nécessitant des soins médicaux.

Dans sa réponse à l'interpellation de Sébastien Pedrolì, intitulée « Mesures institutionnelles : le Canton de Vaud en fait-il assez ? », le Conseil d'Etat a indiqué qu'en date du 30 juin 2021, 6 personnes condamnées à une mesure thérapeutique institutionnelle, présentant un risque de récidive ou de fuite au sens de l'art. 59 al. 3 CP attendaient au sein des Etablissements pénitentiaires de la plaine de l'Orbe une place au sein de l'Etablissement concordataire pénitentiaire fermé de Curabilis à Puplinge (GE).

Sur la base de ce qui précède, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat que je remercie d'avance pour ses réponses :

1. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat s'agissant de la condamnation dont la Suisse a fait l'objet dans l'affaire I.L. c. Suisse ?

2. Combien de personnes sous mesure de l'art. 59 CP sont détenues actuellement dans un établissement pénitentiaire vaudois ?

3. Le Conseil d'Etat estime-t-il que des cas vaudois pourraient tomber sous le coup d'une condamnation analogue à l'affaire précitée ?

1. a) Le cas échéant, quelles actions le Conseil d'Etat entend-il entreprendre afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour et éviter des condamnations ?

Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le placement d'une personne faisant l'objet d'une mesure au sens de l'article 59 CP dans un établissement pénitentiaire est conforme au droit si le traitement thérapeutique est assuré par du personnel qualifié (art. 59 al. 3 in fine CP). Dans un arrêt relativement récent, le Tribunal fédéral (TF) a ainsi précisé que « *Les modalités de sa détention au sein de la prison de La Croisée satisfont aux exigences des art. 59 al. 3 CP et 5 par. 1 let. e CEDH. Que la prison de La Croisée soit, selon la CLDJP, destinée à l'exécution de la détention avant jugement ou à l'exécution anticipée de peine n'y change rien, puisque seul compte le fait que la prise en charge thérapeutique soit adaptée aux circonstances et assurée par du personnel qualifié. L'art. 59 al. 3 CP n'exige pas que du personnel qualifié soit présent en permanence dans l'établissement (arrêt 6B_1322/2021 précité consid. 2.6.2 et les références).* » (arrêts 6B_925/2022, 6B_1142/2022 ; considérant 5.7).

Le TF ajoute, au considérant 6.3, que « *Le Tribunal fédéral a par ailleurs déjà eu l'occasion de dire que la Colonie fermée des EPO, sur le principe, était un établissement adapté pour la mise en oeuvre d'une mesure thérapeutique institutionnelle (arrêts 6B_481/2022 précité consid. 3.3.2; 6B_1322/2021 précité consid. 2.5.2; 6B_705/2015 précité consid. 1.4.2).* »

Selon la jurisprudence fédérale, les personnes détenues bénéficient dans les établissements du canton de Vaud d'un traitement dispensé par du personnel qualifié répondant aux exigences des art. 59 al. 3 CP et 5 par. 1 let. e CEDH.

Il ressort en outre de la jurisprudence de la CEDH que « *..., la détention d'une personne comme malade mental ne sera régulière au regard de l'article 5 § 1 e) que si elle se déroule dans un hôpital, une clinique ou un autre établissement approprié à ce habilité.* » « *Ainsi lorsqu'elle a été saisie d'affaires portant sur la détention d'auteurs d'infractions pénales atteints de troubles psychiques, la Cour a tenu compte pour vérifier le caractère approprié de l'établissement en cause, non pas tellement du but premier de celui-ci, mais plutôt des conditions spécifiques de la détention et de la possibilité pour les intéressés d'y bénéficier d'un traitement adapté (Rooman c. Belgique, n° 18052/11, §§ 192 et 200, 31 janvier 2019 et les références citées).*

La position de la CEDH concernant deux cas particuliers survenus en Suisse est examinée ci-après (voir réponses aux questions 1 et 3).

Par ailleurs, une prise en charge institutionnelle comprend non seulement l'intervention de personnel qualifié mais également un cadre de prise en charge approprié, centré sur les soins, associé à des activités thérapeutiques adaptées. C'est pourquoi le Conseil d'Etat soutient les projets décrits dans la réponse à la question 1 a.

2. Réponse aux questions

1. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat s'agissant de la condamnation dont la Suisse a fait l'objet dans l'affaire I.L. c. Suisse ?

Dans cette affaire, la personne détenue, condamnée à une mesure thérapeutique (art. 59 CP) en 2011 et sous autorité bernoise, a séjourné dans différents établissements pénitentiaires fermés, soit Thorberg, Lenzburg et Bostadel. Pendant plus de trois ans et demi, pour des raisons qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de développer ici, un suivi thérapeutique adapté à sa pathologie n'a toutefois pas pu être mis en place malgré les démarches entreprises par l'autorité d'exécution bernoise ainsi que par les médecins et les directions des établissements pénitentiaires concernés. Cette personne détenue a par ailleurs été placée en isolement du fait de sa dangerosité, ce à de nombreuses reprises au sein des établissements pénitentiaires précités. La Cour a ainsi estimé que le requérant avait subi un traitement inhumain et dégradant, en raison notamment de son isolement sans prise en charge thérapeutique adéquate, dans les établissements pénitentiaires de Thorberg, Lenzburg et Bostadel du 27 juillet 2012 au 25 février 2016.

A la lecture de l'arrêt de la Cour, on constate qu'il s'agit là d'une situation très particulière qui ne saurait, de l'avis du Conseil d'Etat, remettre en question la jurisprudence fédérale mentionnée en préambule. De plus, comme indiqué plus haut, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur une affaire relevant de la compétence des autorités d'un autre canton.

2. Combien de personnes sous mesure de l'art. 59 CP sont détenues actuellement dans un établissement pénitentiaire vaudois ?

Selon les statistiques de l'Office d'exécution des peines du canton de Vaud, la situation des personnes condamnées à une mesure, au sens de l'article 59 CP et sous son autorité, est la suivante au 1^{er} juin 2024 :

Nb de condamnés vaudois à une mesure	Prisons vaudoises ¹	Etablissements psychosocials médicalisés vaudois	Foyer spécialisé non vaudois	Curabilis	Prisons hors concordat	Total
Exécution anticipée de mesure	3	0	0	0	0	3
Art. 59 CP	41	35	6	21	1	104

3. Le Conseil d'Etat estime-t-il que des cas vaudois pourraient tomber sous le coup d'une condamnation analogue à l'affaire précitée ?

La CEDH s'est prononcée récemment dans une affaire concernant un cas vaudois (Mehenni (Adda) c. Suisse, n° 40516/19, 9 avril 2024). Le Conseil d'Etat considère toutefois qu'il n'y a pas lieu, là non plus, de s'écarter de la jurisprudence fédérale. Dans cette affaire, il est en effet important de rappeler que la personne détenue a été condamnée à un internement (art. 64 CP) et non à une mesure thérapeutique (art. 59 CP). Si le CP prévoit une obligation de soins pour une personne condamnée à un article 59 CP, il n'en va pas de même pour une personne condamnée à un internement (art. 64 al. 4 CP). La CEDH ne s'est toutefois pas prononcée sur cet élément. Considérant que la personne internée bénéficiait d'un suivi thérapeutique volontaire dispensé par des psychiatres mais que ce suivi n'avait pas été régulier du fait des changements de psychiatres et qu'il avait été interrompu pendant six mois, de novembre 2020 à avril 2021 pour des questions d'organisation, la Cour a conclu que le requérant n'était pas placé dans un établissement approprié.

Là aussi, il convient de préciser que la pandémie de COVID (et notamment durant la période de novembre 2020 à avril 2021) a nécessité une réorganisation des soins en raison des mesures sanitaires limitant par période les consultations aux situations d'urgences et en lien à un manque de personnel (touché par le virus).

1a) Le cas échéant, quelles actions le Conseil d'Etat entend-il entreprendre afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour et éviter des condamnations ?

Le Conseil d'Etat est sensible à cette thématique et entend soutenir les projets allant vers une amélioration de la prise en charge des personnes souffrant de troubles psychiques. Dans ce cadre, il salue les travaux que le Service pénitentiaire (SPEN) et le Service de médecine et de psychiatrie pénitentiaires (SMPP) ont entamés concernant la prise en charge institutionnelle de personnes sous mesures au sein des établissements pénitentiaires du canton de Vaud. Il s'agit de développer une prise en charge spécifique, co-construite (SMPP-SPEN) et interdisciplinaire (concept de psychothérapie institutionnelle qui met l'accent sur la dynamique des professionnels - pas uniquement les soignants - impliqués dans la prise en charge de la personne détenue), de travailler sur le parcours de la personne détenue, de mettre en place une planification thérapeutique et de développer d'autres modèles ou outils

¹ A noter que les prisons vaudoises, en particulier les EPO et la Prison de la Tuilière, accueillent en outre des personnes sous mesures 59 CP sous l'autorité d'un autre canton. Au début du mois d'août 2024, 14 personnes sous mesure 59 CP ont ainsi été recensées aux EPO (sous autorité des cantons de FR, GE, JU, NE et VS) et 4 à la Prison de la Tuilière (sous autorité des cantons de GE, JU, NE et VS).

d'intervention (sur la base du modèle du rétablissement ou de modèles criminologiques) en tenant compte notamment des besoins spécifiques des personnes sous mesures.

D'autres projets sont également en cours, notamment la création d'une unité psychiatrique de 6 places, pour femmes, qui devrait voir le jour à l'issue des travaux à la Prison de la Tuilière et qui nécessitera, en temps voulu, des ressources pour sa mise en œuvre et le déploiement des prestations attendues dans une telle structure.

Conscient également que les possibilités de placer des personnes détenues en milieu hospitalier sécurisé sont limitées, par manque de places, le Conseil d'Etat précise que le projet d'établissement de réhabilitation sécurisé pour adultes (ERS), sur le site de Cery, viendra compléter le dispositif de prise en charge des patients sous mesure selon l'article 59 CP. Le cadre actuel du projet prévoit une unité de réinsertion sécurisée pour les personnes sous art. 59 CP (12 places) et une unité de soins psychiatriques aigus sécurisée (4 places dans un premier temps puis montée en puissance avec à terme 7 places). Le dimensionnement du projet, tel que prévu dans l'exposé des motifs et projet de décret (EMPD) de février 2013 ayant été revu compte tenu de l'évolution des besoins de prise en charge des personnes sous mesures pénales, l'option décrite plus haut devra encore faire l'objet d'une validation de la part des autorités politiques.

Le bâtiment dans lequel les locaux de l'ERS sont prévus (Bâtiment 20 ou B20) doit par ailleurs faire l'objet d'un assainissement énergétique et technique et servira de point d'entrée pour le raccordement du site de Cery au chauffage à distance. En outre, l'occupation des locaux du Bâtiment 20 pour la partie qui ne sera pas dédiée à l'ERS fait encore l'objet d'une analyse au sein du CHUV, tenant compte des besoins de soins psychiatriques.

Tenant compte de ce qui précède, le calendrier suivant peut être envisagé :

- Premier semestre 2025 : Finalisation des aspects programmatiques du Bâtiment 20
- Premier semestre 2026 : Obtention du crédit complémentaire auprès du Grand Conseil, poursuite des études et début des travaux
- Second semestre 2028 : Livraison de l'ouvrage et mise en service de l'ERS

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 avril 2025.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni