

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil**

et

**RAPPORT de la Commission thématique des institutions et des droits politiques
chargée de la mise en œuvre de la Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la
CVGC - Modification de la loi sur le Grand Conseil : pour que les visites inopinées de la
Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné (ne soient
plus annoncées) (24_MOT_11)**

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC

La « *Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC - Modification de la loi sur le Grand Conseil : pour que les visites inopinées de la Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné (ne soient plus annoncées)* » a été déposée le 6 février 2024.

Cette motion propose de modifier les dispositions relatives aux visites inopinées des lieux de détention situés dans le Canton en ce sens que la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC) puisse effectuer de telles visites inopinées sans avoir à informer la veille le conseiller d'Etat en charge du département ou du service concerné du caractère inopiné de la visite, tel que le stipule actuellement l'art. 63g al. 2 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC).

1.2 Prise en considération de la motion par le Grand Conseil

Dans sa séance du 27 février 2024, par 108 voix contre 1 et 15 abstentions, le Grand Conseil prenait en considération immédiate la Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC, et la renvoyait à une commission du Grand Conseil pour sa mise en œuvre.

Le Bureau du Grand Conseil a par la suite chargé la Commission thématique des institutions et des droits politiques (Cidropol) de la mise en œuvre de cette motion, laquelle, en vertu de l'article 126a LGC, est investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de loi qui mette en œuvre de cette motion.

1.3 Auditions par la Cidropol

Conseil d'État

Comme de coutume et en vue de la mise en œuvre de la motion, la Cidropol a auditionné Monsieur Vassilis Venizelos, Conseiller d'État en charge du DJES, le mardi 14 mai 2024. Ce dernier était accompagné par Monsieur Raphaël Brossard, chef du SPEN.

A cette occasion, le Conseiller d'Etat a fait part de sa position sur la motion de la CVGC, qui peut se résumer comme suit :

- De manière générale, il tient à préciser que le SPEN n'a rien à cacher et qu'il est important que la CVGC puisse constater concrètement la réalité du milieu carcéral et ses enjeux (conditions de travail des agents de détention, de la situation de surpopulation carcérale, de la nécessité d'investir dans les infrastructures).
- Il note cependant que le changement de loi envisagé aura des conséquences sur les possibilités de visites. Il n'est en effet selon lui pas impossible que des député.e.s doivent attendre dans un espace pendant quelques heures à l'occasion d'une visite inopinée et qu'au même moment le directeur de l'établissement ne soit pas sur le site. Cela peut avoir un effet sur l'organisation de ces visites inopinées, car faire entrer plusieurs député.e.s dans un établissement pénitentiaire en pleine activité a un impact. Cela aura également un impact sur la qualité de l'accueil et les possibilités d'échange avec les différents détenus.
- Il rappelle que la Conférence latine des chefs de départements en charge de la sécurité a rappelé que ces visites inopinées ne peuvent pas s'appliquer dans d'autres cantons.
- A son sens enfin, il aurait été possible de trouver un autre chemin pour permettre ces visites inopinées. Proposer une modification de loi envoie un signal, perçu par les agents de détention et les gens du terrain comme un geste de défiance de la part de la commission. Il invite les parlementaires à être sobres dans leurs interventions et à réitérer la confiance dans les agents de détention et la capacité des collaborateurs du SPEN à assurer la sécurité des prisons, lesquels travaillent tous les jours dans des conditions difficiles, et continueront à accueillir très volontiers dans le cadre de visites organisées ou inopinées les député.e.s de la CVGC.

Bureau du Grand Conseil

Par courriel du 15 avril 2024, le secrétaire général a informé le Bureau de la Cidropol que la majorité du Bureau du Grand Conseil est favorable et soutient la démarche initiée par la CVGC. Il a renoncé toutefois à être auditionné, n'ayant pas d'éléments particuliers à amener dans la discussion.

1.4 Modifications légales proposées

La Cidropol propose de mettre en œuvre cette motion selon les modalités suggérées par la CVGC, soit la suppression de l'obligation d'avertir au moins la veille le conseiller d'Etat en charge du département ou du service concernée du caractère inopiné d'une visite dans des lieux de détention situés dans le Canton. Ce qui signifie que la CVGV, ou une délégation de celle-ci, pourra désormais se rendre en tout temps dans ces lieux sans avoir à en informer quiconque.

La Cidropol a pris note que le règlement interne de la CVGC prévoit que cette commission prend ses décisions en séances plénières, notamment la tenue de visites régulières ou inopinées. Une disposition qui permet d'éviter d'éventuelles dérives, étant précisé que le règlement interne de la CVGC est approuvé par le Bureau du Grand Conseil (art. 63k al. 1 LGC).

2. ANALYSE

Lorsque CVGC procède à des visites inopinées de lieux de détention situés dans le Canton de Vaud, elle est tenue d'avertir au moins la veille le conseiller d'Etat en charge du caractère inopiné de la visite (art. 63g al. 2 LGC).

L'objectif de cette disposition n'est pas de permettre à l'établissement visité de manière inopinée de se préparer, mais au chef du département concerné d'être informé au préalable et à titre personnel de la tenue d'une telle visite inopinée. Malheureusement, cette obligation

d'annonce a pour effet que les établissements visités de manière inopinée ont pu être informés par ce canal, ce qui enlève leur caractère inopiné. Des expériences récentes et anciennes vécues par des délégations de la CVGC en attestent. Et bien sûr, si les directions des lieux de détention sont informées de la tenue d'une visite inopinée, cette dernière perd son caractère inopiné. Alors que son objectif est justement de permettre à la CVGC d'examiner les conditions de détention sans que les établissements puissent s'y préparer.

La loi stipule que la CVGC « *peut se rendre en tout temps dans les lieux de détention* » situés dans le canton de Vaud (art. 63g al. 2 LGC). Sauf éléments extraordinaires, tenant par exemple à la sécurité de la délégation en cas de mutinerie, l'établissement visité n'est donc pas habilité à faire attendre la délégation de la CVGC lorsqu'elle se présente à la porte d'une prison. Pas plus que l'absence de la direction au moment de ladite visite. Autrement dit, que le chef de département soit informé ou non de la tenue d'une visite inopinée ne doit pas changer la nature de ces visites.

D'aucuns pourraient craindre des dérives en permettant à la CVGC, ou à une délégation de celle-ci, de procéder à des visites inopinées sans avoir à en avertir le chef du département en charge. La Cidropol note à ce sujet que le règlement interne de la CVGV précise à son art. 2 que « *la commission prend ses décisions en séances plénières, à la majorité des députés présents, qui doivent être au nombre de quatre au moins. En cas d'égalité, la voix de la présidence est prépondérante.* » Cette disposition garantit que les visites inopinées sont bel et bien une décision de la commission dans son ensemble, ce qui écarte le risque de délégations procédant de leur propre chef à des visites, régulières ou inopinées. Le règlement interne de la CVGC étant soumis pour approbation au Bureau du Grand Conseil (art. 63k al. 1 LGC), il n'y a pas lieu de craindre une évolution de cette pratique.

Une telle évolution de la législation ne doit pas être comprise comme un acte de défiance envers les milieux carcéraux. La qualité des relations qu'entretient la CVGC avec les directions des établissements ainsi qu'avec les agents de détentions a d'ailleurs été relevée à maintes reprises. Reste que la CVGC est une commission de surveillance : les visites inopinées sont un moyen pour la commission d'être au plus près de la réalité quotidienne vécue par les personnes détenues et par les agents de détention. Garantir leur caractère inopiné est nécessaire à l'exercice de son mandat.

Dans ce contexte, la Cidropol constate que la proposition de la CVGC permettra à cette commission de mener à bien le mandat que lui confie la loi, sans péjorer ses moyens d'investigation.

3. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LGC

3.1 Mise en œuvre de la motion Marion Wahlen

Une motion expose le sens de la législation souhaitée. Il ne s'agit pas d'une proposition rédigée de toute pièce comme l'est une initiative. A l'analyse, la Cidropol constate que la proposition de mise en œuvre suggérée dans la motion est adéquate pour atteindre l'objectif de la motion prise en considération par le Grand Conseil.

3.2 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

Vu les considérations ci-avant, la Cidropol a l'honneur de proposer la modification légale ci-après pour la mise en œuvre de la motion Marion Wahlen et consorts :

Art. 63g Visites inopinées

Alinéa 2

L'art. 63g LGC est le siège de la matière s'agissant de visites inopinées de la CVGC. Pour mettre en œuvre la motion, il convient de modifier l'al. 2 de la manière suivante :

Art. 63g Visites inopinées

¹ (sans changement).

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

³ (sans changement).

4. CONSULTATION

En vertu de l'art. 126a LGC, la commission en charge de présenter un rapport et un projet de loi ou de décret est tenue de consulter d'office le Conseil d'Etat. Celui-ci remet son avis dans un délai de deux mois au moins. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Grand Conseil et figure de ce fait en annexe.

En l'espèce, la Cidropol a consulté du 27 juin au 2 septembre 2024 le Conseil d'Etat et le Bureau du Grand Conseil.

4.2 Bureau du Grand Conseil

Par courriel du 30 août 2024, le Secrétaire général informait que « [Le Bureau] est favorable à cette révision et se rallie à l'EMPL, tout en suggérant que la CVGC se sente libre d'informer (ou pas) le chef de département de ses visites inopinées, la nouvelle rédaction de l'art. 63g LGC ne rendant plus cette information obligatoire, mais ne l'interdisant pas non plus. En d'autres mots, pour éviter l'impression de passer d'une extrême à l'autre, la CVGC pourrait décider de son propre chef, selon une pratique à définir et qui lui appartiendrait, de choisir le moment d'informer (ou non, dans certains cas) le chef de département en charge du SPEN. »

4.2 Conseil d'Etat

Par courrier du 4 novembre 2024, le Conseil d'Etat abonde dans le sens des propos tenus par le chef du DJES lors de son audition par la Cidropol, en estimant que « le changement de loi envisagé aura des conséquences sur les possibilités de visite. » Cela serait dû au fait que « l'accueil de plusieurs députés et députées dans une prison en pleine activité nécessite la mise en œuvre de mesures sécuritaires appropriées et que l'activité usuelle doit en conséquence être adaptée pour permettre l'accueil des visiteurs et visiteuses du GC. » Le Conseil d'Etat estime sur le fond que « les dispositions d'ores et déjà présentes dans le texte actuel permettent à la commission d'exercer ses tâches de manière adéquate », « rejette le principe de cette modification » et « invite la Cidropol à poursuivre ses travaux dans la perspective de trouver une solution qui permette aux membres de la CVGC d'assumer leur mission dans les meilleures conditions de sécurité et d'accessibilité. »

La Cidropol ne partage pas cette position et ne suit pas cette demande du Conseil d'Etat, pour les raisons évoquées précédemment. Les visites inopinées font en effet partie des moyens dont dispose la CVGC pour mener à bien sa mission d'examen des conditions de détention dans le Canton de Vaud. Une éventuelle information préalable du chef du département en charge ne devant en aucun cas servir aux établissements à préparer les visites inopinées de la CVGC.

5. RAPPORT DE LA CIDROPOL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION

5.1 Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC - Modification de la loi sur le Grand Conseil : pour que les visites inopinées de la Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné (ne soient plus annoncées) (24_MOT_11)

La Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGG) est composée de 7 députées et députés. Elle a comme principal but de s'assurer que les conditions de détention des personnes détenues sont conformes aux dispositions légales applicables. Elle se préoccupe des conditions de détention des personnes dès leur arrestation.

Dans ce cadre, selon la loi sur le Grand Conseil, art. 63g, la CVGC a la possibilité d'effectuer des visites inopinées dans les lieux de détention situés dans le Canton de Vaud. L'alinéa 2 précise qu'elle peut se rendre en tout temps dans ces lieux de détention, « à condition d'avertir au moins la veille le conseiller d'Etat en charge du département ou du service concerné du caractère inopiné de la visite. »

Or, si le but n'est pas de mettre en défaut les lieux de détentions et les équipes y travaillant, le caractère inopiné d'une visite perd tout son sens si elle est annoncée.

A titre de comparaison, la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), n'impose pas à la Commission des visiteurs officiels, pour ses visites inopinées, une notification préalable à la conseillère d'Etat ou au conseiller d'Etat en charge.

Dans un souci commun de faire avancer les conditions de détention dans le Canton et de respect de sa mission, la commission souhaite s'assurer que les visites inopinées puissent le rester et que les directions et les commandements ne soient pas prévenus de leurs visites.

C'est pourquoi, la CVGG propose une modification de la loi sur le Grand Conseil (LGC), sous la forme d'une motion avec prise en considération immédiate et renvoi à une commission du Grand Conseil, en demandant de supprimer la fin de la phrase de l'art. 63g alinéa 2, à savoir : « à condition d'avertir au moins la veille le conseiller d'Etat en charge du département ou du service concerné du caractère inopiné de la visite. »

Art. 63g Visites inopinées

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

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

³ *Pendant la visite, la commission, ou une délégation de celle-ci, peut se faire accompagner par l'une ou plusieurs des personnes indiquées à l'article 63f, alinéa 4 de la présente loi.*

*(Signé) Marion Wahlen
et 107 cosignataires.*

5.2 Rapport de la Cidropol

La Cidropol estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la prise en considération par le Grand Conseil de la motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC.

6. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

6.1 Légales et réglementaires

La modification légale proposée garantira le caractère inopiné des visites éponymes de la CVGC, sans autres conséquences que la suppression de l'annonce préalable au chef du département concerné.

6.2 Autres

Néant.

7. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique des institutions et des droits politiques a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil ;
- d'accepter le rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques sur la Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC - Modification de la loi sur le Grand Conseil : pour que les visites inopinées de la Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné (ne soient plus annoncées) (24_MOT_11)

Lausanne, le 28 janvier 2025

Le président :

(Signé) *Alexandre Démétriadès*

PROJET DE LOI

modifiant celle du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

Article Premier

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

Art. 63g Visites inopinées

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

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

³ Pendant la visite, la commission, ou une délégation de celle-ci, peut se faire accompagner par l'une ou plusieurs des personnes indiquées à l'article 63f, alinéa 4 de la présente loi.

Art. 63g Sans changement

¹ Sans changement.

² La commission, ou une délégation de celle-ci, peut se rendre en tout temps dans ces lieux de détention.

³ Sans changement.

Art. 2

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

Réf. :24_COU_6358

Lausanne, le 4 novembre 2024

Modification de la loi sur le Grand Conseil : pour que les visites inopinées de la Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné (ne soient plus annoncées) - Rapport de la CIDROPOL chargée de la mise en œuvre de la motion 24_MOT_11.

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat a l'avantage de vous faire part de ses déterminations sur le projet cité en titre et vous remercie de l'avoir consulté.

La motion déposée le 6 février 2024 par Madame la Députée Marion Wahlen au nom de la Commission des visiteurs du Grand conseil (CVGC) propose de modifier les dispositions relatives aux visites inopinées des lieux de détention situés dans le Canton en ce sens que la CVGC puisse effectuer de telles visites inopinées sans avoir à informer la veille le conseiller d'Etat en charge du département ou du service concerné de la visite prévue, tel que le stipule actuellement l'art. 63g al. 2 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC).

Votre commission a auditionné Monsieur Vassilis Venizelos, Conseiller d'Etat en charge du Département de l'environnement, de la jeunesse et de la sécurité (DJES), le mardi 14 mai 2024. Ce dernier était accompagné de Monsieur Raphaël Brossard, chef du Service pénitentiaire (SPEN). A cette occasion, le Chef du DJES a fait part de sa position sur la motion de la CVGC et le Conseil d'Etat ne peut qu'abonder dans le sens des propos prononcés ce jour-là.

De manière générale, le Gouvernement tient à préciser que les établissements pénitentiaires de l'Etat de Vaud n'ont rien à cacher et qu'il est important que la CVGC puisse constater concrètement la réalité du milieu carcéral et les enjeux majeurs qui concernent en particulier les conditions de détention, la situation de surpopulation carcérale et la nécessité impérieuse d'investir dans des infrastructures adaptées aux besoins croissants de l'ensemble de la chaîne pénale.

Le Conseil d'Etat ne peut cependant que constater que le changement de loi envisagé aura des conséquences sur les possibilités de visites. Compte tenu des impératifs de sécurité internes aux établissements carcéraux et à diverses circonstances imprévues, il ne peut écarter la possibilité que les membres de la CVGC doivent faire face à des attentes de durée indéterminée dans un espace sécurisé à l'occasion d'une visite inopinée et qu'au même moment le directeur de l'établissement ne soit pas sur le site.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'accueil de plusieurs députés et députées dans une prison en pleine activité nécessite la mise en œuvre de mesures sécuritaires appropriées et que l'activité usuelle doit en conséquence être adaptée pour permettre l'accueil des visiteurs et visiteuses du GC et favoriser les possibilités d'échanges avec les différents détenus. Les personnes détenues peuvent également être occupées à des activités quotidiennes les rendant indisponibles à échanger avec les députées et députés au moment de leur arrivée (p.ex. sur le domaine agricole des EPO) si la commission n'a pas annoncé sa venue la veille, comme elle le fait depuis des années.

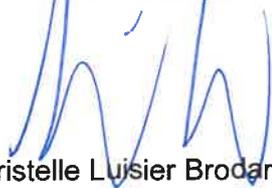
Le Conseil d'Etat rappelle que les dispositions d'ores et déjà présentes dans le texte actuel permettent à la commission d'exercer ses tâches de manière adéquate. Il ajoute au surplus que la Conférence latine des chef-fes de départements en charge de la sécurité a indiqué que des visites inopinées ne sont pas envisageables dans d'autres cantons. De fait, la commission des visiteurs de prison dans le Canton de Genève procède de la même manière qu'actuellement dans le Canton de Vaud.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat rejette le principe de cette modification et invite la CIDROPOL à poursuivre ses travaux dans la perspective de trouver une solution qui permette aux membres de la CVGC d'assumer leur mission dans les meilleures conditions de sécurité et d'accessibilité.

Vous sachant gré de l'avoir consulté, le Conseil d'Etat vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de sa haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Copie : par courrier électronique à Monsieur Jérôme Marcel, Secrétaire de la CIDROPOL

(24_LEG_101) modifiant la LGC et Rapport de la Cidropol sur la Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC - Modification de la loi sur le Grand Conseil : pour que les visites inopinées de la Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné (ne soient plus annoncées) (24_MOT_11)

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la Loi sur le Grand Conseil (LGC) et Rapport de la Cidropol sur la Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC - pour que les visites inopinées de la Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné (24_MOT_11)

1. « ExMot EMPL modifiant la LGC et Rapport de la Cidropol sur la Motion Marion Wahlen et consorts au nom de la CVGC - pour que les visites inopinées de la Commission des visiteurs du Grand Conseil gardent leur caractère inopiné.docx » ; page 1
dernière mise à jour du document le 04.02.2025 11:28:19
2. « Projet législatif Mise en œuvre motion Wahlen au nom CVGC.akn » ; page 7
dernière mise à jour du document le 27.06.2024 09:12:49
3. « Ann Réponse du CE à la consultation_reçu le 06-11-2024.pdf » ; page 9
dernière mise à jour du document le 27.01.2025 15:33:34