



Une loi fédérale pour soulager les peines ?

AIMÉE H. ZERMATTEN, MLaw*

Le système helvétique d'exécution des sanctions pénales (I.) a, ces dernières années, été fréquemment remis en question voire sévèrement critiqué. Il est vrai qu'en raison de sa structure fédéraliste, de nombreuses différences existent tant au niveau de l'organisation, des bases légales que de la pratique au sein des cantons et des trois concordats (II.). A la lumière de ces divergences et suite à plusieurs drames inacceptables, l'efficacité du système à prévenir la récidive et à protéger la collectivité a été mise en doute. Certains se sont alors prononcés en faveur d'une réforme du système, notamment par l'élaboration d'une loi fédérale d'exécution des peines et mesures. Nous verrons que si une meilleure harmonisation est souhaitable tout comme souhaitée, une loi fédérale n'apparaît pas comme la solution idoine (III.).

Table des matières

I. Le système helvétique d'exécution des sanctions pénales.....	2
II. Différences	2
1. Sur le plan légal	2
2. Sur le plan organisationnel.....	3
3. Dans la pratique	3
III. Vers une loi fédérale d'exécution des sanctions pénales ?	5
Bibliographie.....	8

I. Le système helvétique d'exécution des sanctions pénales

Dans le champ de l'exécution des sanctions pénales, la Confédération possède quelques attributions spécifiques comme le pouvoir de légiférer dans ce domaine ainsi que d'octroyer des contributions aux cantons, par exemple sous la forme de subventions pour la construction d'établissements d'exécution des peines et mesures (art. 123 al. 3 Cst.).

Pour le reste, le législateur a décidé de donner aux cantons la compétence de faire exécuter les peines et mesures (art. 123 al. 2 Cst. et 372 ss CP). A cette fin, il leur revient de créer et exploiter les établissements nécessaires (art. 377 à 380 CP). La plupart des cantons ne pouvant pas créer des établissements ou des sections d'établissement pour chaque type de régime, pour chaque groupe de détenus et pour chaque type de sanction pénale, ils se sont organisés en trois concordats : celui de la Suisse centrale et du Nord-Ouest (AG, BE, BL, BS, LU, OW, NW, SO, SZ UR, ZG), celui de la Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SH, SG, TG, ZH) et celui des cantons latins (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS)¹. Le but de ces trois concordats ne consiste pas uniquement en l'exploitation conjointe d'institutions ou la possibilité de placer des détenus dans d'autres cantons mais également en l'instauration de certaines lignes directrices². Par ailleurs, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), par l'intermédiaire de son Comité des Neuf, joue un rôle d'harmonisation³.

II. Différences

Bien que les cantons soient libres de s'organiser comme ils le souhaitent pour exécuter les jugements prononcés par leurs tribunaux, ils ont l'obligation de garantir une exécution uniforme des sanctions (art. 372 al. 3 CP). A l'heure actuelle, force est toutefois de constater que des disparités relativement importantes existent au sein du paysage helvétique d'exécution des sanctions pénales, que ce soit entre les concordats ou au sein d'un même concordat. Il est possible d'identifier ces divergences à plusieurs niveaux, soit sur le plan légal (1.), sur le plan organisationnel (2.) et dans la pratique (3.). Nous développerons, ici, quelques exemples parlants mais non-exhaustifs.

1. Sur le plan légal

Concernant les bases légales spécifiques édictées par les cantons, le rapport au postulat AMHERD relevait que tous les cantons ne disposaient pas d'une loi cantonale sur l'exécution des peines et mesures⁴. L'analyse du contenu des lois cantonales montrait, pour le reste, de grandes différences quant au nombre de sujets traités et à leur densité normative⁵.

S'agissant des concordats, tous ont édicté des textes légaux concernant, entre autres, la semi-détention, les régimes de travail externe et de travail et logement externes, les sorties, la planification de l'exécution de la sanction pénale. Toutefois, certaines thématiques ne sont traitées que par un ou

¹ Doctorante à l'Université de Fribourg, (aimee.zermatten@unifr.ch).

SCHÄRER, p. 251 s.

² SCHÄRER, p. 252.

³ PÉQUIGNOT, p. 394.

⁴ Rapport au postulat AMHERD, p. 40.

⁵ Rapport au postulat AMHERD, p. 44.

plusieurs concordats : par exemple, le travail d'intérêt général, la libération conditionnelle, les détenus potentiellement dangereux, le droit disciplinaire, etc. Enfin, le concordat de Suisse centrale et du Nord-Ouest est, à l'heure actuelle, le seul à avoir rédigé des standards pour les différents types de régime d'exécution.

2. Sur le plan organisationnel

Tous les cantons ne possèdent pas une structure identique même si la grande majorité a, au cours de ces dernières années, regroupé ses différentes entités actives dans l'exécution des sanctions pénales (établissements de privation de liberté, autorité de placement et d'exécution, service de probation) en un seul organisme.

Autre différence notable existant uniquement au sein du concordat latin : l'autorité compétente pour statuer sur la libération conditionnelle ou la levée d'une peine ou d'une mesure. A l'instar de leurs voisins suisses-alsaciens, les cantons de Fribourg et de Neuchâtel ont laissé cette tâche à une autorité administrative, l'autorité d'exécution des sanctions pénales. Dans les autres cantons du concordat latin (GE, VD, VS, TI), c'est une autorité judiciaire, un juge ou un tribunal des peines et mesures voire une autorité exécutive dans le canton du Jura (le Département de la Justice) qui se prononce.

Enfin, le concordat latin est également le seul à compter sept commissions de dangerosité, une par canton⁶. Outre-Sarine, deux commissions intercantionales ont été mises en place⁷. Selon l'art. 62d al. 2 CP, les autorités d'exécution des peines et mesures ont l'obligation de recourir à une commission spécialisée dans certains cas. Sont en particulier visés les allègements de régime (octroi de sorties, examen de la libération conditionnelle, etc.) pour des auteurs réputés dangereux. Entité consultative mais dont le préavis a un poids déterminant⁸, la commission de dangerosité est composée d'experts issus de différents domaines. A l'heure où l'accent est mis sur la prévention du risque et où justement celui-ci a été mal évalué et géré dans de récents drames, le choix latin s'avère insatisfaisant⁹. En effet, conséquences d'une part de cette limitation territoriale, le danger d'un manque d'objectivité dans l'examen des situations soumises, des membres pas toujours expérimentés dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales et de possibles pressions locales politiques ou populaires¹⁰. D'autre part, l'absence d'uniformité dans la composition et le fonctionnement de ces sept commissions tout comme l'inexistence de standards communs dans les méthodes d'évaluation de la dangerosité sont inquiétantes¹¹.

3. Dans la pratique

Exemple éloquent de divergences dans la pratique, la question des sorties¹². Selon le règlement y relatif du concordat latin¹³, il existe trois types de sortie : le congé qui doit permettre à la personne

⁶ ZERMATTEN/FREYTAG, p. 84 s.

⁷ ZERMATTEN/FREYTAG, p. 84 s.

⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_27/2011 du 5 août 2011, c. 3.

⁹ ZERMATTEN/FREYTAG, p. 86 s.

¹⁰ ZERMATTEN/FREYTAG, p. 84 s.

¹¹ ZERMATTEN/FREYTAG, p. 84 s.

¹² Par « sorties », on entend ici le terme générique regroupant les différentes formes de sorties (congé, conduite, permission, congé spécial, congé relationnel et sortie).

détenue d'entretenir des relations avec l'extérieur et de préparer sa libération ; la permission qui est une sortie accordée pour un motif particulier (personnel, professionnel ou judiciaire ; par exemple, un enterrement, se marier, etc.), pour lequel la présence de la personne détenue hors de l'établissement pénitentiaire est indispensable et ne saurait être différée ; et la conduite qui consiste en une sortie accompagnée pour une raison particulière¹⁴. Les lignes directrices du concordat de la Suisse orientale¹⁵ et du concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest¹⁶ sont pratiquement identiques dans leurs définitions des sorties mais diffèrent de celles du concordat latin. Elles distinguent ainsi la sortie (*Ausgang*) qui est octroyée pour entretenir des relations avec l'extérieur, avec des objectifs thérapeutiques ; le congé spécial (*Sachurlaub*) autorisé par l'autorité compétente pour régler des affaires urgentes de nature personnelle, professionnelle ou judiciaire, qui exigent la présence de la personne détenue *extra muros* ; et le congé relationnel (*Beziehungsurlaub*) permettant de construire, conserver et soigner les relations personnelles et familiales de la personne détenue dans la perspective de sa réinsertion¹⁷.

Outre des définitions qui se ressemblent vaguement d'un côté et de l'autre de la Sarine, la durée et la fréquence des sorties divergent. Pour une personne remplissant les conditions légales y afférentes, les deux concordats suisses-alsaciens permettent d'obtenir une sortie ou un congé relationnel chaque mois¹⁸. Au sein du concordat latin, il en va autrement. Un congé ou une conduite ne peuvent, en principe, qu'être accordés tous les deux mois, sauf s'ils sont fractionnés sur cette période pour des motifs spécifiques¹⁹. Dans les cantons alsaciens, la durée maximale varie, selon le type de sortie et le milieu d'exécution (ouvert ou fermé)²⁰, entre 5²¹ et 42²² heures par mois, avec une durée maximale de 72 heures²³. Le concordat latin, lui, ne distingue pas si la personne se trouve en milieu ouvert ou fermé (en régime ordinaire) et les congés durent entre 24²⁴ et 54 heures²⁵.

Cette situation est regrettable puisqu'elle entraîne des différences de traitement difficilement justifiables entre les personnes détenues suivant l'établissement pénitentiaire où elles se trouvent et le

¹³ Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes.

¹⁴ Art. 3 du Règlement du concordat latin.

¹⁵ Richtlinie vom 7. April 2006 über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung.

¹⁶ Richtlinie vom 19. November 2012 über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung.

¹⁷ Art. 4.4, 4.5 et 4.6 des lignes directrices du concordat de la Suisse orientale ; art. 6.3, 6.4 et 6.5 des lignes directrices du concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest.

¹⁸ Art. 4.4 lit. b et 4.6 lit. c des lignes directrices du concordat de la Suisse orientale ; art. 6.3 lit. b et 6.5 lit. c des lignes directrices du concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest.

¹⁹ Art. 11 al. 1 du Règlement du concordat latin.

²⁰ Le concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest est le seul à faire une distinction particulière pour les personnes en exécution d'une mesure.

²¹ Pour les sorties (*Ausgang*) d'une personne détenue en milieu ouvert et en milieu fermé, sauf pour les personnes en milieu fermé dans le concordat de la Suisse orientale où la durée d'une sortie s'élève à 8 heures maximum (Art. 4.4 lit. b des lignes directrices du concordat de la Suisse orientale ; art. 6.3 lit. b des lignes directrices du concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest).

²² Pour les congés relationnels (*Beziehungsurlaub*) d'une personne détenue en milieu ouvert, dès la seconde année où elle est habilitée à bénéficier de congés (Art. 4.6 lit. c ch. 1 des lignes directrices du concordat de la Suisse orientale ; art. 6.5 lit. c ch. 1 des lignes directrices du concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest).

²³ Le concordat de la Suisse orientale prévoit une durée maximale de 96 heures pour les personnes en milieu ouvert bénéficiant d'un congé particulier (*Sonderurlaub*).

²⁴ Pour le 1^{er} et 2^{ème} congé (Art. 11 al. 3 lit. a du Règlement du concordat latin).

²⁵ Dès le 7^{ème} congé (Art. 11 al. 3 lit. d du Règlement du concordat latin).

concordat dont elles dépendent. Une pétition²⁶, déposée en 2007, avait déjà soulevé la question sans qu'il y soit donné suite. En effet, les commissions des affaires juridiques du Conseil des Etats et du Conseil national estimaient, dans leurs rapports²⁷, que ces différences ne constituaient pas une inégalité de traitement au sens de la CEDH et de la Constitution fédérale²⁸. Elles ajoutaient qu'il découlerait des changements législatifs introduits par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons un rapprochement entre les pratiques cantonales en matière de congés²⁹. Force est de constater que l'on en est bien loin...

III. Vers une loi fédérale d'exécution des sanctions pénales ?

Depuis des années et suite à plusieurs événements tragiques dont la fuite d'une personne internée lors d'une conduite ainsi que les meurtres de deux jeunes femmes par des récidivistes durant l'exécution de leur sanction pénale, des voix se sont fait entendre en faveur d'une réforme du système actuel, prônant en particulier l'adoption d'une loi fédérale d'exécution des sanctions pénales³⁰. Si légiférer au niveau fédéral permettrait certes une meilleure uniformisation des bases légales, il s'agit, à notre avis, d'une fausse « bonne solution » face aux difficultés multiples auxquelles est confronté quotidiennement le domaine de l'exécution des peines et mesures.

Premièrement, l'analyse menée dans le rapport au postulat AMHERD conclut que les bases légales existantes en Suisse sont suffisantes³¹. Une loi fédérale n'est donc, de ce point de vue, pas nécessaire. Par ailleurs, l'élaboration de celle-ci impliquerait que des pratiques, des sensibilités et des spécificités cantonales bien ancrées de part et d'autre de la Suisse, par exemple en matière de levée du secret médical ou l'autorité compétente pour la libération conditionnelle, soient abandonnées en faveur d'un autre système jugé « meilleur ». Ceci demanderait un effort vers un consensus particulièrement conséquent et provoquerait incontestablement des tensions.

Deuxièmement, les graves affaires décrites plus haut ont effectivement mis en évidence des disparités dans l'organisation et la pratique des cantons. Il convient, néanmoins, de souligner que d'après les rapports d'enquête, ces drames résultaient surtout d'une mauvaise évaluation et gestion de la dangerosité ainsi que de problèmes de communication et de partage d'informations entre les autori-

²⁶ Pétition NEUHAUS (07.2008) du 03.01.2007 : « Exécution des peines. Egalité de traitement en matière de congés ».

²⁷ Rapports de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 23 août 2007 et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 28 août 2007.

²⁸ Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 23 août 2007, p. 2 ; rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 28 août 2007, p. 2.

²⁹ Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 23 août 2007, p. 2 ; rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 28 août 2007, p. 2.

³⁰ Initiative parlementaire AMHERD (10.482) du 23 septembre 2010 : « Harmonisation de l'exécution pénale. Nouvelle loi-cadre » ; Postulat LUMENGO (11.4015) du 30 septembre 2011 : « Congés pénitentiaires. Uniformiser la pratique » ; Pétition REFORM 91 (11.2025) du 15 novembre 2011 : « Pour une loi fédérale sur l'exécution des peines » ; Postulat LEUTENEGGER OBERHOLZER (13.3403) du 6 juin 2013 : « Exécution des peines. Tirer les conséquences du nouvel homicide » ; Motion JOSITSCH (13.3427) du 12 juin 2013 : « Criminels dangereux. Unifier l'exécution des peines » ; Motion AMHERD du 20 juin 2013 (13.3508) : « Améliorer l'efficacité de l'exécution des peines et des mesures » ; Postulat MAHRER du 20 mars 2014 (14.3197) : « Renforcer la collaboration intercantonale en matière d'exécution des peines et des mesures sous l'égide de la Confédération ».

³¹ Rapport au postulat AMHERD, p. 110.

tés³². L'introduction d'une loi fédérale ne saurait remédier à ces manquements³³. A ce titre, plusieurs avancées vers une meilleure harmonisation ont été effectuées dernièrement :

- La CCDJP a émis une notice sur les allègements de régime, notamment les sorties, en 2012, ainsi que des recommandations, en 2014, sous forme de principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse. Dans ce dernier document, la CCDJP cible expressément la gestion des cas orientée sur l'infraction et sur les risques ainsi qu'un partage structuré d'informations, problèmes identifiés dans le rapport au postulat AMHERD³⁴.
- Le projet pilote ROS (*Risikoorientierter Sanktionenvollzug* ; exécution des sanctions orientée vers les risques) se conçoit comme une approche systématique et standardisée, utilisant des outils spécifiques validés et se basant sur le risque, le besoin d'intervention et la réceptivité du criminel tout au long de l'exécution de sa sanction pénale³⁵. Validé en 2014 et introduit définitivement dans les quatre cantons l'ayant testé (Zurich, Lucerne, St-Gall et Thurgovie), ROS devrait progressivement être mis en place dans la grande majorité des cantons suisses³⁶, avec pour conséquence une unification des méthodologies dans l'évaluation de la dangerosité et dans l'appréciation du risque³⁷.
- Plusieurs autorités d'exécution des peines et mesures ont, ces dernières années, engagé des criminologues et constitué des unités spécialisées chargées de gérer les délinquants les plus dangereux et d'établir des évaluations spécifiques approfondies³⁸.
- La CCDJP a décidé, en 2013, de créer un Centre de compétences national dans le domaine de l'exécution des peines et mesures³⁹. Ce dernier devra notamment s'occuper de tâches de coordination et d'harmonisation⁴⁰.

En instaurant des processus et des standards communs dans l'évaluation de la dangerosité et la gestion des délinquants dangereux ainsi que dans la transmission d'informations, et en professionnalisant encore davantage l'exécution des sanctions pénales, notamment par le biais de formations spécifiques, l'objectif d'une meilleure harmonisation des pratiques, tout en répondant aux manquements relevés dernièrement, pourrait être atteint ; ceci sans qu'une loi fédérale ne soit requise.

Au début de l'année 2016, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a déposé, une nouvelle motion demandant l'unification de l'exécution des peines pour les criminels dangereux⁴¹.

³² Rapport au postulat AMHERD, p. 100 ss.

³³ Rapport au postulat AMHERD, p. 108.

³⁴ CCDJP, Principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse, p. 2 ss.

³⁵ MICHEL/FREYTAG, p. 223.

³⁶ Avis du Conseil fédéral du 24 février 2016 relatif à la motion de la COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES DU CONSEIL NATIONAL (16.3002) du 22 janvier 2016 : « Unifier l'exécution des peines des criminels dangereux » (BO 2016 N 152 s.).

³⁷ MICHEL/FREYTAG, p. 223 ; rapport final ROS, p. 8.

³⁸ MICHEL/FREYTAG, p. 223.

³⁹ Communiqué de presse de la CCDJP du 15 novembre 2013 : https://www.kkjpd.ch/?action=get_file&resource_id=354; Avis du Conseil fédéral du 24 février 2016 relatif à la motion de la COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES DU CONSEIL NATIONAL (16.3002) du 22 janvier 2016 : « Unifier l'exécution des peines des criminels dangereux » (BO 2016 N 152 s.).

⁴⁰ Communiqué de presse de la CCDJP du 15 novembre 2013 : https://www.kkjpd.ch/?action=get_file&resource_id=354; Avis du Conseil fédéral du 24 février 2016 relatif à la motion de la COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES DU CONSEIL NATIONAL (16.3002) du 22 janvier 2016 : « Unifier l'exécution des peines des criminels dangereux » (BO 2016 N 152 s.).

Cette dernière juge qu'en raison des disparités et des lacunes qu'a fait ressortir le rapport au postulat AMHERD, en particulier dans la gestion du risque présenté par des criminels dangereux, il est nécessaire d'adopter des critères et standards minimaux dans ce domaine. Le débat est donc loin d'être clos...

⁴¹ Motion de la COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES DU CONSEIL NATIONAL (16.3002) du 22 janvier 2016 : « Unifier l'exécution des peines des criminels dangereux ». Cette motion donne suite à la motion JOSITSCH (13.3427) du 12 juin 2013 : « Criminels dangereux. Unifier l'exécution des peines ».

Bibliographie

AMT FÜR JUSTIZVOLLZUG KANTON ZÜRICH, Schlussbericht – Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug, Zurich 2014 (cité : rapport final ROS) ; CCDJP, Notice sur les allègements dans l'exécution des peines et mesures, Berne 2012 ; CCDJP, Principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse, Andermatt 2014 ; MICHEL V./FREYTAG T., Exécution de la peine axée sur la prévention du risque, in : Brägger B. F./Vuille J. (édit.), Lexique pénitentiaire suisse, Bâle, 2016, p. 220 ss ; OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Rapport relatif au postulat 11.4072 Amherd du 15 décembre 2011 – Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse, Berne 2014 (cité : rapport au postulat AMHERD) ; PÉQUIGNOT B., Obligation des cantons de faire exécuter les peines et les mesures, in : Brägger B. F./Vuille J. (édit.), Lexique pénitentiaire suisse, Bâle, 2016, p. 392 ss ; SCHÄRER D., Konkordate, in : Brägger B. F. (édit.), Strafvollzugslexikon, Bâle 2014, p. 252 ss ; ZERMATTEN A. H./FREYTAG T., Commission de dangerosité, in : Brägger B. F./Vuille J. (édit.), Lexique pénitentiaire suisse, Bâle, 2016, p. 82 ss.