



Système pénal, sanction pénale

Code pénal

Résumé des travaux de révision en cours : Anne-Catherine Menetrey-Savary

Septembre 2013

<http://www.infoprisons.ch>

Réintroduction des courtes peines de prison

Avant même l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal en 2007, des critiques nombreuses étaient exprimées sur le système des sanctions, en particulier sur les jours-amende et la suppression des courtes peines de prison. Au Conseil national, Carlo Sommaruga, rapporteur de la commission, rappelait lors d'un débat en décembre 2011 que « notre conseil, après le lancement d'une campagne tonitruante, voyait déferler une vague sans précédent de motions et autres interventions parlementaire » sur ce sujet. Cette avalanche a abouti à une journée de session spéciale, aussi bien pour le Conseil des Etats que pour le Conseil national, consacrée au « renforcement du droit pénal et à la criminalité », qui a eu lieu en juin 2009. A cette occasion, huit motions ont été adoptées par la national, tandis que les Etats débattaient d'une motion d'un sénateur, toutes demandant la suppression du sursis pour les peines pécuniaires et le rétablissement des courtes peines de prisons. Les cantons de Genève et de St-Gall ont également déposé, auprès des chambres fédérales, des initiatives cantonales visant le même but.

Déjà en 2008, en raison des critiques exprimées de tous côtés, des parlementaires avaient demandé que le Conseil fédéral procède à une évaluation du système des peines et sanctions introduit avec la révision de 2007, de manière à freiner les velléités de changement dans l'urgence sans tenir compte des expériences faites et de la nécessité de garder une vision d'ensemble. Cette évaluation est disponible (en allemand, avec une synthèse en français) sur le site de l'Office fédéral de la justice. Elle ne donne pas des résultats très probants, vu la durée réduite de la mise en œuvre du nouveau code. Nous y revenons brièvement plus loin. Parallèlement, le Conseil fédéral a consulté la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police, puis il a mis en consultation un projet de révision. Cette procédure s'est terminée en 2012, le message ainsi que le projet sont disponibles. La Commission des affaires juridiques du Conseil national en a commencé l'examen.

Les arguments

Sans entrer dans le détail de toutes les interventions déposées dans les deux conseils, on peut prendre pour exemple la motion Luginbühl. Son auteur reconnaît que la prison a un effet désocialisant, les condamnés pouvant perdre leur emploi même à cause d'une courte peine. Pour être efficace, cependant, la peine pécuniaire devrait être ferme, et non pas assortie du sursis. « L'effet dissuasif d'une peine pécuniaire avec sursis est proche de zéro ». Certes, il est toujours possible de prononcer des peines de prison de moins de six mois, mais seulement si une peine pécuniaire ou des travaux d'intérêt général ne sont pas envisageables. Et cela sans sursis, de sorte que les juges n'en prononcent pratiquement jamais.

Le Conseil fédéral s'est montré favorable à ces motions, tout en proposant qu'elles soient intégrées dans un processus de révision d'ensemble de la partie générale du code pénal. En effet, souligne-t-il, « le nouveau régime des peines forme un tout. Toute modification peut avoir de nombreuses répercussions et remettre en question tout le système ». Au Conseil des Etats comme au Conseil national, les oppositions se sont manifestées, opposant ceux qui voulaient suivre cette proposition du Conseil fédéral et ceux qui demandaient un changement immédiat. Une courte majorité de 79

voix contre 76 s'est prononcée pour le processus voulu par le Conseil fédéral, en soulignant que « le régime des sanctions actuel est problématique et que les travaux du gouvernement vont dans le bon sens ». La minorité, elle voulait aller plus vite, donner un message impératif au Conseil fédéral et faire pression sur lui, cette problématique étant à ses yeux une « urgence sociale ».

Au Conseil des Etats, c'est le sénateur schaffhousois Thomas Minder, seul intervenant, qui s'est montré le plus déterminé. A ses yeux, il n'y a rien à examiner ou à réfléchir, mais tout à changer ! « Un bon système pénal doit être dissuasif, or les peines pécuniaires ne font pas assez peur aux petits délinquants. Elles ne font pas assez mal. Pour sentir la sanction, il faut voir la prison de l'intérieur. Les juges sont trop mous. Ce qui fait mal, ce sont les longues peines de prison. On dit que celles-ci sont pleines, mais c'est qu'elles sont trop luxueuses. Ce ne sont pas les établissements pénitentiaires qui constituent les critères pour prononcer une peine, mais l'efficacité de la mesure. Si chacun savait que même pour des petits délits, il va rester quelques mois en prison, croyez-moi, le nombre des petits délits diminuerait drastiquement. Je suis pour la manière dure dans l'exécution des peines » [*trad. de l'allemand*]

Le projet de révision

Le projet de révision du code pénal actuellement à l'examen à la commission des affaires juridiques du Conseil national apporte quelques modifications, notamment à la peine pécuniaire : selon le résumé du message, « elle ne pourra être assortie du sursis et sera limitée à 180 jours-amende au lieu de 360 ». Le Conseil fédéral propose, comme on pouvait s'y attendre, le rétablissement des peines de prison de moins de six mois. « Dans le domaine des sanctions inférieures ou égales à six mois, la peine pécuniaire ne sera plus la règle ». Le code de 2007 faisait des travaux d'intérêt général une peine en soi, à côté des jours-amende, et ceci avec la possibilité d'accorder le sursis. Cette disposition a également été très critiquée. Aussi, le projet de révision revient-il en arrière sur ce point. Le juge aura donc le choix entre une peine de prison ou une peine pécuniaire. S'il prononce une peine de prison, c'est dans le cadre de l'exécution de cette peine qu'on pourra décider s'il va s'agir d'un travail d'intérêt général, d'une surveillance électronique (bracelet), ou de la détention.

Selon la note de synthèse de l'administration fédérale, « le rétablissement de la courte peine privative de liberté (...) dissuade plus efficacement certains délinquants de récidiver. (...) Combinée avec une mesure ambulatoire, un traitement de la dépendance par exemple, elle peut être une incitation, pour un récidiviste, à mener cette mesure à bonne fin. » Au contraire, « une peine pécuniaire infligée à l'auteur de violences domestiques peut grever un budget familial parfois serré et faire porter une partie du poids de la peine à la victime ». Par ailleurs, vu le rétablissement de la privation de liberté, « l'exécution des peines en dehors de l'établissement pénitentiaire sous forme de surveillance électronique, déjà à l'essai dans 7 cantons, sera définitivement inscrite dans la loi. Il en va de même pour le travail d'intérêt général, considéré comme une forme d'exécution d'une peine privative de liberté.

Selon un communiqué du 16.08.13, la Commission des affaires juridiques du Conseil national est entrée en matière par 16 voix contre 7 et 2 abstentions sur ce projet de révision. « La majorité de la commission se rallie largement aux propositions du Conseil fédéral ». La majorité réintroduit en revanche le sursis pour la peine pécuniaire, mais seulement « en cas de circonstances particulièrement favorables ». Elle propose aussi que le montant minimum du jour-amende soit de 30 francs, alors que le Conseil fédéral proposait 10 francs. Une minorité propose de maintenir le principe de la primauté de la peine pécuniaire sur la prison pour les sanctions jusqu'à six mois. Une autre minorité estime que ce système est trop compliqué et incompréhensible, de telle sorte qu'il n'y ait aucun effet dissuasif. Elle propose de renoncer purement et simplement à la peine pécuniaire. La proposition de refaire du travail d'intérêt général une forme d'exécution des peines plutôt qu'une peine en soi, au même titre que les autres, est approuvée par 16 voix contre 5. C'est à 16 voix contre 4 que la commission approuve la possibilité de la surveillance électronique en lieu et place de la prison.

Evaluation du système actuel

Une évaluation des effets du code pénal entré en vigueur en janvier 2007 donne des indications partielles et surtout contrastées. Elle est fondée sur les réponses à un questionnaire en ligne, des statistiques, des entretiens individuels, l'étude des documents et des prises de position de « la doctrine » (spécialistes du droit), ainsi que l'analyse des médias. Voici quelques données issues de la synthèse publiée par l'OPFJ : *[citations et résumé du rapport]*

- Les condamnations à une courte peine privative de liberté ont reculé depuis la révision, passant de 50'000 à moins de 4000.
- Environ 5% des peines prononcées sont un travail d'intérêt général.
- Le nombre des peines privatives de liberté de plus de six mois était de 5000 en 2010.
- Des experts estimaient possible un recul d'environ 10 à 15 % sur les besoins en cellules de détention, mais les chiffres réels ne vont pas dans ce sens.
- Les spécialistes du droit pénal sont d'avis que la criminalité a reculé depuis la révision de la partie générale du code pénal. Il ressort pourtant des données quantitatives que le nombre total des condamnations est resté à peu près le même ces dernières années. On peut en déduire que la criminalité n'a pas connu d'évolution sensible à la suite de la révision.
- Environ la moitié des autorités de poursuite pénale, ministères publics, tribunaux et avocats ayant répondu aux questions ne peuvent faire aucune déclaration au sujet de la récidive. Les personnes à même d'évaluer la récidive dans les différents domaines pénaux sont majoritairement d'avis qu'elle est restée à peu près inchangée.
- La majorité des personnes ayant répondu aux sondages en ligne évoquent des répercussions plutôt négatives des peines autres que privative de liberté, vues sous les angles de la prévention générale, de la prévention spéciale et de l'évolution de la criminalité. La doctrine estime dans sa majorité que les courtes peines privatives de liberté n'ont aucun effet sur la prévention spéciale, une exécution de peine à vocation thérapeutique nécessitant une période de plus de six mois. La personne condamnée serait en outre arrachée à son environnement social et professionnel, chose qui peut avoir des effets désocialisateurs et criminogènes. Les principaux buts dissuasifs seraient déjà atteints par la poursuite pénale, la procédure pénale et le verdict, indépendamment de la sanction effectivement prononcée
- Les peines pécuniaires sont bien acceptées par les auteurs d'infraction, très mal par les victimes.
- La possibilité de prononcer différentes peines et de les combiner entre elles donne plus de latitude aux tribunaux.
- Selon la doctrine, l'exécution d'une courte peine privative de liberté entraînerait un surcoût important pour l'Etat plutôt que davantage de sécurité. La diversité des sanctions rendrait le droit pénal et les jugements plus imprévisibles.
- Il ressort des documents publiés sur le sujet que le travail d'intérêt général est communément considéré, de par son potentiel élevé de resocialisation et d'intégration, comme une sanction plus adéquate que la peine pécuniaire, chose qui contraste de manière frappante avec le petit nombre des peines prononcées. (...) Les possibilités de travail manquent et le fardeau administratif est très lourd.

Conclusions sur les questions plus générales de l'évaluation

Les responsables de cette évaluation ont formulé trois questions plus générales, qui ont fourni les réponses suivantes :

- Dans quelle mesure le remplacement des courtes peines privatives de liberté (moins de six mois) par des peines pécuniaires ou un travail d'intérêt général a-t-il été mis en œuvre?
Les nouvelles formes de peine qui ont été introduites se révèlent praticables. Le remplacement voulu des courtes peines privatives de liberté (moins de 6 mois) n'a pas entraîné d'augmentation du nombre des peines privatives de liberté plus longues.
- Dans quelle mesure le changement a-t-il pu se faire sans effets négatifs sur la prévention spéciale et générale et sur l'évolution de la criminalité?
Les résultats de l'évaluation ne signalent aucune influence, positive ou négative, des nouvelles formes de peine sur la prévention générale et la prévention spéciale.

- Dans quelle mesure la nouvelle forme de l'internement améliore-t-elle la protection de la société face aux auteurs d'infractions?

Les résultats de l'évaluation ne permettent pas de dire si la nouvelle forme de l'internement a amélioré ou non la protection de la société face aux auteurs d'infraction. La chose s'explique par le trop petit nombre de cas et par le durcissement de la pratique en la matière, à la suite de l'adoption de l'initiative populaire sur l'internement. Il est clair en revanche que les décisions rendues dans la pratique accordent généralement davantage de poids à la protection de la société qu'aux intérêts des personnes internées.

Conclusions d'ensemble

Evolutions réelles : « Les bases statistiques utilisées reflètent le fait que la révision de loi est bel et bien mise en œuvre et qu'elle conduit aux buts visés au niveau des effets produits. On ne dispose toutefois pas encore de résultats probants aux plans de l'impact et des suites vu le peu de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la révision. Un nombre respectable de criminologues contestent en outre les rapports effectifs de cause à effet entre le droit pénal et l'évolution de la criminalité.

Débats publics : « la comparaison entre les résultats des exploitations statistiques et les analyses de comptes rendus dans les médias montre que les débats publics sont marqués en priorité par des événements tragiques ponctuels ou par des projets politiques saillants, comme notamment l'initiative populaire sur l'internement. L'analyse des médias parle ici de thèmes porteurs. Les médias et leurs comptes rendus ne se fondent pour ainsi dire pas sur une vision globale de l'évolution criminologique comme le fait la statistique.»

Discours scientifiques : « l'étude de la littérature scientifique révèle que la science du droit s'est surtout exprimée jusqu'ici à titre prospectif sur le sujet, de fortes empreintes dogmatiques pouvant toutefois être identifiées ».

Points de vue des acteurs : ce sont avant tout les entretiens plus approfondis qui ont mis au jour de grandes différences de points de vue. Ces différences font contrepoids aux simplifications des médias.

Divergences de vues sur la nécessité d'agir : « la comparaison entre les débats publics tels que représentés dans les médias et les avis des acteurs directement impliqués révèle des avis sensiblement différents sur la nécessité de légiférer à nouveau. Tandis que les médias concluent à un besoin urgent d'agir, les acteurs impliqués sont beaucoup plus modérés ».