

Anne-Catherine Menétrey-Savary  
Date : mars 2016

---

## L'exécution des peines sous la loupe du parlement fédéral

**La question de l'exécution des peines semble intéresser les parlementaires fédéraux, qui s'inquiètent de l'absence de collaboration entre les cantons et demandent à la Confédération d'être plus interventionniste. Leurs préoccupations concernent la surpopulation carcérale, la gestion des détenus dangereux et l'amélioration de la sécurité.**

De par son organisation fédéraliste, la Suisse connaît vingt-quatre systèmes différents d'exécution des peines. Comme nous l'avons déjà plusieurs fois mentionné dans nos bulletins, le parlement fédéral utilise chaque occasion, chaque scandale, chaque polémique pour revenir sur la question de la collaboration insuffisante entre les cantons et les disparités d'une région à l'autre. Que ce soit à propos d'une grève de la faim en Valais, d'une évasion à Neuchâtel, d'un assassinat à Genève, d'un jugement du Tribunal fédéral donnant raison à des détenus qui se plaignent de leurs conditions de détention, les députés s'empressent de déposer de nouvelles motions pour harmoniser les pratiques, voire transférer à la Confédération la responsabilité de l'exécution des peines, en dérogation à ce que prévoit la Constitution fédérale et le Code pénal suisse.

### **Constitution fédérale ; Art. 123 ; Droit pénal**

<sup>1</sup> *La législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération.*

<sup>2</sup> *L'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.*

<sup>3</sup> *La Confédération peut légiférer sur l'exécution des peines et des mesures. Elle peut octroyer aux cantons des contributions:*

*a. pour la construction d'établissements;*

*b. pour l'amélioration de l'exécution des peines et des mesures;*

*c. pour le soutien des institutions où sont exécutées les mesures éducatives destinées aux enfants, aux adolescents ou aux jeunes adultes.*

En son article 372, le Code pénal prescrit notamment que « *Les cantons garantissent l'exécution uniforme des sanctions* ». Or les élus ont des doutes à ce sujet et reprennent, dans différentes motions, les critiques déjà exprimées sur l'absence de concertation entre les cantons. Ainsi, la Conseillère nationale Anne Mahrer, pour lutter contre la surpopulation carcérale, demande d'« autres solutions » que la construction de nouvelles prisons. Elle déplore le fait qu'« *à l'évidence, la communication et la collaboration intercantionales sont inefficaces, voire inexistantes* ». <sup>1</sup> Dans ce

---

<sup>1</sup> *Motion Anne Mahrer (Verts, GE) / L. Mazzone ; « renforcer la collaboration inter-cantonale » n° 14.3197 ; 20.03.14. Réponse du Conseil fédéral du 21.05.14 ; en suspens*

but elle demande au Conseil fédéral de renforcer les exigences qui figurent à l'article 378 du Code pénal.

**Code pénal ; Art. 378 5. Établissements d'exécution des peines et des mesures. /  
Collaboration intercantonale**

<sup>1</sup> Les cantons peuvent conclure des accords sur la création et l'exploitation conjointes d'établissements d'exécution des peines et des mesures ou s'assurer le droit d'utiliser des établissements d'autres cantons.

<sup>2</sup> Les cantons s'informent réciproquement des particularités de leurs établissements, notamment des possibilités de prise en charge, de traitement et de travail qu'ils offrent; ils collaborent pour la répartition des détenus.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral commence par abonder dans le sens de la motionnaire au sujet de l'importance de la coordination. « Cela concerne par exemple la planification des institutions et des offres dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, écrit-il (...) la garantie de la sécurité, la prise en compte des risques et des infractions, les pronostics, le flux de l'information et les qualifications des spécialistes travaillant dans l'exécution des peines ». Mais pour le reste, il estime que les trois concordats mis en place entre les cantons suffisent. Ils harmonisent le droit par « des directives contraignantes et des recommandations » portant sur la planification de l'exécution, la gestion des délinquants dangereux, les sorties et les congés, la rémunération du travail, les mesures disciplinaires, la libération conditionnelle, le recrutement, l'engagement, la formation et le développement du personnel ainsi que les tarifs des frais de pension ». De plus, la Conférence des chefs de départements de justice et police (CCDJP) est en train de créer un Centre de compétence du système pénitentiaire. Le Conseil fédéral ne voit donc aucune raison de renforcer la collaboration, malgré de nombreuses remarques récurrentes dont nous sommes souvent faits l'écho.

La motion du Conseiller national Geri Müller va dans le même sens. Jugeant insatisfaisant le fait d'avoir en Suisse 114 établissements d'exécution de peines, forcément trop petits, trop vieux et trop disparates pour assurer des conditions conformes à la CEDH<sup>2</sup>, il demande au Conseil fédéral, si les cantons ne parviennent pas à adapter leurs structures, d'élaborer une loi fédérale sur l'exécution des peines. G. Müller dénonce également les lacunes dans la prise en charge des détenus souffrants de troubles psychiques, 43,3% de l'ensemble des détenus selon une étude de l'Inselspital de Berne. Le Tribunal fédéral ayant déjà par deux fois donné raison à des personnes incarcérées dans des conditions inacceptables, le Conseiller national brandit la menace des coûts qu'entraînerait l'obligation de verser des dédommagements aux détenus et engage le Conseil fédéral à veiller à ce que l'équipement pénitentiaire respecte les Droits humains.

Le Conseil fédéral, là aussi, estime que tout va bien ainsi et qu'il faut rejeter cette motion. À ses yeux, les concordats fournissent de grands efforts d'harmonisation et il rappelle que les cantons ont mis sur pied « un groupe technique » chargé de « mettre en place un monitoring des capacités au niveau suisse (...) pour recenser les places de détention actuelles et d'évaluer le besoin en places supplémentaires ». Il rappelle que la Confédération subventionne les constructions et les rénovations et que ces subventions ont passé de 18 à 45 millions en cinq ans. De plus, elles sont conditionnées au respect des normes de la CEDH. De ce fait, la demande de la motion est déjà réalisée dans la loi.

---

<sup>2</sup> Motion Geri Müller (Verts, AG) ; n° 15. 3457 ; « Exécution des peines, accroître l'efficacité » ; déposée le 06.05.15 ; réponse du Conseil fédéral le 01.07.15 ; repris par L. Schelbert ; en suspens.

On notera au passage que ces deux motions ne concordent pas dans leur demande, puisque la première, contrairement à la seconde, postule d'autres solutions que des constructions nouvelles. De plus, soit dit en passant, la question de la « modernité » des établissements, par opposition aux vieux pénitenciers de dimensions modestes, n'est pas de celle qu'on peut résoudre facilement. Il y a sans doute bien des cas où la dimension humaine a plus d'importance que le perfectionnement technique des prisons neuves et froides dont on ne s'évade jamais.

### La question de la dangerosité

Dans le climat sécuritaire qui règne actuellement, les parlementaires se montrent soucieux d'améliorer la gestion de la dangerosité, notamment par le transfert de données entre autorités cantonales, en chargeant le Conseil fédéral de mettre en place les instruments nécessaires. L'un d'eux, la création d'un registre national des criminels dangereux, a déjà fait l'objet d'une information dans un précédent bulletin. Le Conseiller national Christian van Singer a déposé une motion dans ce sens l'été dernier<sup>3</sup>. À l'appui de sa demande, il invoque les transferts de détenus entre les différents pénitenciers de Suisse, le risque de radicalisation par des islamistes, ou encore « *les graves problèmes posés par les délinquants sexuels violents* ». Il rappelle également l'évasion spectaculaire de membres des « Pink Panthers » aux EPO en été 2013: « *Les autorités de détention manquaient des informations nécessaires à une prise en charge adéquate de détenus provenant d'autres cantons* ». Compte tenu du fait que les chefs romands des départements cantonaux de justice et police, qui avaient demandé avec force un tel registre, y ont finalement renoncé sous la pression des cantons alémaniques, le député demande au Conseil fédéral de prendre la relève.

Le Conseil fédéral refuse cette demande, comme toutes celles qui visent à lui donner plus de pouvoir en matière d'exécution des peines. Il remarque qu'un registre d'exécution pénale existe dans chaque canton, que le casier judiciaire suisse peut être consulté à tout instant, et que les autorités cantonales peuvent avoir accès aux données personnelles concernant l'ensemble des jugements prononcés, ainsi que toutes les affaires pénales en cours. Tous les antécédents judiciaires, toutes les expertises, les dates des libérations conditionnelles, tout est mis à leur disposition. Tout ? N'est-ce pas trop ? Et n'est-ce pas trop dispersé ? En fait, personne ne se demande s'il est judicieux, et véritablement indispensable que les données personnelles des détenus soient ainsi livrées sans limites à toutes les autorités de police ou d'exécution des peines.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral se félicite de surcroît de la révision en cours de la loi sur le casier judiciaire visant à allonger la durée pendant laquelle tous les jugements y figureront. De plus, la Conférence des Chefs de département de justice et police (CCDJP) a aussi formulé des « *directives de qualité communes* » pour gérer les flux d'information. Enfin, le Conseil fédéral fait référence à l'outil d'évaluation de la dangerosité ROS « *exécution des sanctions orientées vers les risques* » (que nous avons présenté dans notre précédent bulletin [Récidive : le modèle centré sur les risques qui s'impose en Suisse alémanique](#)), qui offre des outils d'évaluation fondés sur de nouvelles connaissances scientifiques. « *Une collaboration plus étroite, une procédure coordonnée et des outils de travail adaptés diminuent significativement les risques de récidive.* », estime-t-il en conclusion. Le registre n'est donc pas nécessaire, et le Conseil national a refusé la motion.

Toujours au chapitre du risque et de la sécurité, on peut relever une disparité flagrante entre les cantons romands et les alémaniques dans l'application du Code pénal suisse. Cela concerne la « Commission de dangerosité », introduite avec la révision de 2007. Les deux concordats de Suisse alémanique ont opté pour une seule commission chacun, alors que les cantons romands ainsi que le

---

<sup>3</sup> Motion van Singer (Verts, VD) : « *Création d'un registre national des criminels dangereux* » ; n° 15. 3363 ; déposé le 20.02.15. Réponse du Conseil fédéral le 13.05.15 ; rejetée par la CN le 19.06.15

Tessin ont mis sur pied chacun leur commission. Cette particularité n'a fait l'objet d'aucune intervention parlementaire. C'est une doctorante de l'Université de Fribourg qui a récemment soulevé la question.<sup>4</sup> Elle rappelle tout d'abord que ces commissions exercent une influence déterminante sur les décisions concernant les allègements ou les libérations, même si elles n'émettent que des recommandations, parce que leurs préavis sont issus d'un groupe pluridisciplinaire comportant des représentants du ministère public, des autorités d'exécution des peines, des directeurs d'établissement, de la justice, des services médicaux et psychiatres. Mais comment sept commissions peuvent-elles fonctionner, alors que les experts hautement qualifiés, les psychiatres forensiques et les criminologues sont si rares en Suisse ? Comment trouver des experts cantonaux qui ne connaissent pas les personnes à évaluer et qui peuvent donc faire preuve d'impartialité, hors des pressions politiques ou médiatiques locales ? « *On peut légitimement s'interroger sur l'objectivité d'une commission chargée de réévaluer annuellement, parfois même plus fréquemment, la dangerosité d'un condamné.* », estime la doctorante, qui « *déplore enfin l'absence d'uniformité dans la composition et le fonctionnement ainsi que de standards dans les méthodes d'évaluation de la dangerosité au sein de sept systèmes disparates.* »<sup>5</sup> À son avis, sept commissions ne peuvent rassembler des experts de premier plan. « *Les drames de ces dernières années démontrent une mauvaise gestion et / ou appréciation de la dangerosité* ». Et de conclure : « *Il semble dès lors grand temps d'unifier les pratiques et de professionnaliser davantage l'évaluation des délinquants dangereux par les commissions spécialisées* ».

### Rendre l'évasion pénalement punissable

Actuellement, s'évader d'une prison n'est pas punissable selon le Code pénal. Cette apparente tolérance est insupportable aux yeux de ceux que hantent la peur du risque et le souci de ne laisser aucun crime impuni. Le Conseiller national UDC Lukas Reimann est de ceux-là. Sa motion, intitulée « Réprimer l'évasion des prisons » exige une modification dans ce sens de l'article 310.<sup>6</sup>

#### **Art. 310 Faire évader des détenus**

1. *Celui qui, en usant de violence, de menace ou de ruse, aura fait évader une personne arrêtée, détenue, ou internée dans un établissement par décision de l'autorité ou lui aura prêté assistance pour s'évader sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.*
2. *Si l'infraction a été commise par une foule ameutée, tous ceux qui auront pris part à l'attroupement seront punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.*
3. *Ceux d'entre eux qui auront commis des violences contre les personnes ou les propriétés seront punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire de 30 jours-amende au moins.*

Comme on peut le constater, cet article ne punit que l'aide à l'évasion ou les dégâts causés lors d'une évasion, ou d'une émeute pour faire évader quelqu'un, ou encore la complicité d'un agent de détention, mais pas le prisonnier lui-même. « *Aucune peine ne s'applique à celui qui s'évade d'une*

---

<sup>4</sup> Aimée Zermatten, doctorante, Fribourg ; « [Commissions de dangerosité : singularité latine à reconsidérer](#) » ; *Le Temps ; Opinion ; 16.02.16*

<sup>5</sup> Aimée Zermatten, doctorante, Fribourg ; « [Commissions de dangerosité : singularité latine à reconsidérer](#) » ; *Le Temps ; Opinion ; 16.02.16*

<sup>6</sup> Lukas Reimann, (UDC, SG) ; n° 15. 3753 ; « *réprimer l'évasion des prisons* » ; déposée le 19.06.15. Réponse du CF le 26.08.15 ; en suspens

*prison ou d'un établissement sans l'aide de personne. Si l'évasion et la tentative étaient punissables, cette conséquence aurait un effet dissuasif* », affirme le motionnaire, qui indique, citant une « ancienne statistique », qu'il y aurait plus de 2500 évasions par an. En fait, il n'y en a guère plus d'une vingtaine par année. Selon l'Office fédéral de la statistique, on a dénombré 20 évasions d'institutions fermées en 2012, 21 en 2013 et 18 en 2014. La moitié des évadés ont été rattrapés en une semaine. Mais on signale également 209 évasions d'une structure ouverte, dont 177 non-retour de congé.

Pourquoi ces évasions ne sont-elles pas sanctionnées pénalement ? Le Conseil fédéral, dans sa réponse, donne une petite leçon de droit : « *L'interdiction de l'évasion que demande l'auteur de la motion est contraire au principe reconnu selon lequel l'autofavorisation n'est pas punissable. Ce principe distingue l'ensemble de la procédure pénale et il a notamment pour conséquence que nul n'est tenu de déposer contre soi* ». Autrement dit, on ne peut pas exiger de quelqu'un qu'il se dénonce lui-même. Admettons que ce n'est pas très facile à comprendre. Le Conseil fédéral précise que l'évasion est néanmoins sanctionnée : « *Le détenu risque en effet de perdre les allègements qui lui ont été accordés dans l'exécution, et de ne pas être libéré conditionnellement. Il peut également s'attendre à des sanctions disciplinaires. Il se rend en outre punissable s'il blesse ou contraint une personne ou cause des dommages. Dans ces cas, il peut être puni pour mutinerie, dommage à la propriété, lésions corporelles ou contraintes* ».

La motion Reimann a trouvé tout dernièrement un écho dans la presse, à propos de la fugue d'un détenu Syrien avec son agente de détention. Le site de « 20 Minutes » ou celui de « Les observateurs.ch » s'indignent de cette situation et appellent le parlement à donner suite au plus vite à la motion Reimann, soutenus par une foule d'internautes en furie. « *Le Syrien de 27 ans qui s'est évadé dans la nuit de lundi à mardi de la prison de Limattal à Dietikon (ZH) n'a creusé aucun trou, n'a scié aucun barreau et n'a blessé personne. Et il semble avoir bien fait, écrit ce jeudi le Tages Anzeiger, car selon le droit suisse, s'évader d'une prison n'est pas toujours punissable en soi* ». <sup>7</sup> Bien entendu, la gardienne qui lui a ouvert les portes sera poursuivie, mais lui non, car il n'a rien cassé et blessé personne. Interrogé par le Tages Anzeiger, un Conseiller national socialiste n'entend pas changer la loi : « *La Suisse dispose de prisons sûres et les évasions sont rares. Il est donc inutile de créer une nouvelle disposition légale à ce niveau-là* ».

Pour Peter Zimmermann, un ancien détenu qui défend les droits des prisonniers avec son association « Reform 91 », ce cas est exceptionnel. Il dit n'avoir jamais entendu parler d'une relation amoureuse entre une gardienne et un détenu, ce qui est probablement une affirmation trop catégorique. « *Le 99,9% des gardiens et gardiennes font un excellent travail. Ils rejettent les avances des détenus* ». Mais il craint que ce cas ne fasse du tort aux détenus. « *Nous constatons déjà aujourd'hui que les gardiens doivent de plus en plus souvent se contenter d'ouvrir et de fermer les cellules. Bientôt, seuls les psychologues et les experts en sciences forensiques entreront encore en contact avec les prisonniers. Pourtant, une bonne relation entre détenus et gardiens est essentielle* ».

Une fois de plus, on constate une juxtaposition d'au moins trois discours qui ont bien du mal à se rejoindre. Les politiques réclament plus de sévérité, plus de surveillance, plus de répression, plus de règles ; le Conseil fédéral et les autorités pénitentiaires répètent à longueur de temps que tout est sous contrôle, que les dispositions ont été prises et qu'il n'y a rien à changer ; et au milieu, les professionnels du terrain s'efforcent de garder les pieds sur terre et de plaider pour de meilleurs moyens d'encadrement humain, en ayant l'impression qu'ils ne sont jamais entendus.

---

<sup>7</sup> 20 Minutes.ch ; 11.02.16 ; « [S'évader de prison n'est pas toujours punissable](#) »