Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la justice OFJ

Berne, le 7 décembre 2018

13.430

Initiative parlementaire

Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allégement de l'exécution d'une peine

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Table des matières

1 Introduction 3

2 Liste des participants 3

3 Résumé des résultats 3

3.1 Appréciation générale de l'avant-projet 3
3.2 Approbation sans réserves 3
3.3 Approbation avec réserves 4
3.4 Rejet 4
3.4.1 Remise en cause du système de resocialisation progressive et augmentation du risque de récidive 4
3.4.2 Absence d'analogie avec l'actuel art. 380*a* CP 5
3.4.3 Augmentation du nombre de procédures judiciaires 5
3.4.4 Augmentation des besoins en places et de l'engorgement pénitentiaire 5
3.4.5 Augmentation des coûts et de la charge de travail 6
3.4.6 Augmentation des coûts liés à la responsabilité même 6
3.4.7 Menace pour la sécurité interne des établissements d'exécution 6
3.4.8 Difficulté à recruter du personnel compétent 7
3.4.9 Protection suffisante de la victime 7
3.4.10 Inégalité de traitement des victimes 7
3.4.11 Inégalité de traitement des membres des autorités cantonales 8
3.4.12 Disproportion de l'avant-projet 8
3.4.13 Constitutionnalité de l'avant-projet 8
3.4.14 Lien de causalité entre la décision d'allégement de l'exécution et la récidive 9
3.4.15 Action récursoire 9
3.4.16 Responsabilité en cas de récidive commise à l'étranger 10
3.4.17 Atteinte à l'indépendance des autorités judiciaires 10
3.4.18 Risque d'éveiller ou de confirmer une perception populaire trompeuse 10
3.4.19 Dissimulation des vrais problèmes 11
3.4.20 Non-aboutissement d'une initiative populaire aux objectifs similaires 11
3.4.21 Très faible majorité dans les commissions compétentes 11
3.4.22 Applicabilité de l'avant-projet au droit pénal des mineurs 11
3.4.23 Limitation de la responsabilité aux cas de récidive au sens étroit 11
3.4.24 Relation avec l'action civile adhésive 11
3.4.25 Étude de l'impact de l'avant-projet 12
3.4.26 Alternative à l'avant-projet 12

4 Accès aux avis 12

5 Liste des participants à la consultation 13

5.1 Cantons / Kantone / Cantoni 13
5.2 Partis politiques / Parteien / Partiti politici 13
5.3 Organisations intéressées et particuliers / Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organizzazioni interessate e privati 14

1 Introduction

L'initiative parlementaire Rickli 13.430 du 4 juin 2013 « Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allégement de l'exécution d'une peine » vise à créer une disposition légale, analogue à l'art. 380*a* du code pénal (CP ; RS *311.0*), qui prévoit que lorsqu'une autorité décide de mettre en liberté conditionnelle une personne condamnée pour atteinte grave à l'intégrité physique ou sexuelle ou décide d'alléger l'exécution de sa peine et que cette personne commet à nouveau un de ces crimes, la collectivité publique dont relève l'autorité répondra du dommage qui en résulte. Le 14 août 2014, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a décidé de lui donner suite. Le 17 novembre 2014, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États a approuvé cette décision.

Le 17 mai 2018, la CAJ-N a adopté un avant-projet, ainsi qu'un rapport explicatif, consistant à étendre la responsabilité de l'État de l'art. 380*a* CP au dommage résultant si une personne ayant commis l'une des infractions visées à l'art. 64, al. 1, CP bénéficie d'un allégement dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure et que cette personne commet à nouveau l'une de ces infractions durant l'allègement de l'exécution. Une minorité de la CAJ-N propose de ne pas entrer en matière.

La procédure de consultation relative à cet avant-projet ainsi qu'au rapport explicatif a eu lieu du 24 mai 2018 au 14 septembre 2018.

Ont été invités à participer : les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie actives au niveau national, les universités disposant d'une faculté de droit, ainsi que 23 autres organisations et institutions concernées par l'avant-projet.

Parmi les destinataires consultés, 46 se sont exprimés, dont 5 pour renoncer expressément à une prise de position matérielle (Tribunal fédéral, Tribunal pénal fédéral, Union des villes suisses, Union démocratique du centre, Association des communes suisses). Les autres réponses reçues se composent de :

- 25 prises de position de la part des cantons : AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ;
- 5 prises de position émanant de partis politiques : PBD, PDC, PLR, PS, PVL ;
- 1 prise de position de la part des associations faîtières de l'économie : USAM ;
- 10 prises de position d'organisations et institutions : ASM, CCDJP, CCSPC, CP, CPS, IKAGO, JDS, SSDP, SSDPM, Unine.

En outre, 2 autres organisations se sont prononcées spontanément sur le projet : CLDJP et SDRCA.

2 Liste des participants

Une liste des cantons, des partis politiques, des organisations et des personnes qui ont pris part à la consultation figure en annexe.

3 Résumé des résultats

3.1 Appréciation générale de l'avant-projet

40 participants à la procédure de consultation s'opposent à l'avant-projet, tandis que 3 participants le soutiennent, dont un avec réserves.

3.2 Approbation sans réserves

2 participants approuvent l'avant-projet sans réserves :

- 1 parti politique : PBD ;
- 1 association faîtière de l'économie : USAM.

Ces participants soulignent que l'avant-projet instaure une responsabilité étatique clairement délimitée : les employés de l'État ne répondent pas personnellement du dommage[1], seules les récidives correspondant à des infractions objectivement graves listées dans un catalogue sont concernées[2] et la responsabilité est limitée à la durée de l'allégement[3].

Ils saluent le fait que l'avant-projet représente une forme de protection des victimes, au sens de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI ; RS *312.5*)[4]. Dans les cas particuliers visés par l'avant-projet, les intérêts de la victime sont prépondérants par rapport au système de resocialisation progressive des condamnés[5].

3.3 Approbation avec réserves

Un participant[6] approuve l'extension du champ d'application de l'art. 380*a* CP telle que proposée par l'avant-projet, tout en soulignant que cela ne doit pas avoir pour conséquence le refus d'allégements à la fin de l'exécution d'une peine. Le principe de la resocialisation progressive des auteurs d'infractions ne doit donc pas être remis en question.

3.4 Rejet

40 participants s'opposent à l'avant-projet :

- 25 cantons (soit la totalité des cantons ayant participé) : AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ;
- 3 partis politiques : PLR, PS, PVL ;
- 12 organisations et institutions : ASM, CCDJP, CCSPC, CLDJP, CP, CPS, IKAGO, JDS, SDRCA, SSDP, SSDPM, Unine.

3.4.1 Remise en cause du système de resocialisation progressive et augmentation du risque de récidive

La plupart des opposants à l'avant-projet [7] reprochent à celui-ci de remettre en question le système de resocialisation progressive des délinquants. Ce système, prévu par le droit fédéral, a pour but de préparer le mieux possible les personnes condamnées à une peine privative de liberté ou à une mesure privative de liberté, en vue de leur libération définitive, afin qu'elles ne commettent plus d'infractions. Il a largement fait ses preuves. Or, l'avant-projet pourrait avoir comme conséquence qu'une autorité refuse d'octroyer des allégements ou en octroie drastiquement moins aux auteurs d'une infraction visée à l'art. 64, al. 1, CP, afin de minimiser les risques d'engager la responsabilité de l'État[8]. En effet, personne ne peut garantir l'absence totale de risque de récidive[9], même si les méthodes de pronostic ne cessent de s'améliorer[10]. L'octroi ou non d'allégements dans l'exécution devrait n'être guidé que par des critères légaux, et non financiers, comme cela pourrait être le cas si l'avant-projet était accepté[11]. Si l'idée de

---

1 PBD
2 PBD, USAM
3 PBD, USAM
4 PBD
5 USAM
6 PDC
7 AI, AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH, PS, PVL, CCDJP, CCSPC, CLDJP, CP, CPS, JDS, SSDP, Unine
8 AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, PVL, ASM, JDS, CCDJP, CCSPC, CLDJP, CP, CPS, IKAGO, SSDP, SSDPM, Unine
9 AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, OW, TG, TI, UR, VD, ASM, CCDJP, CCSPC, CLDJP, CP, CPS, SSDP
10 SSDP
11 ZG

l'initiative parlementaire est d'abandonner le système progressif de l'exécution des peines et mesures, le discours doit être mené de manière transparente[12].

L'octroi restrictif d'allégements aurait pour conséquence que le délinquant ne serait en contact avec la liberté qu'au dernier moment, c'est-à-dire lors de la libération définitive, sans aucune préparation[13]. Le but de l'exécution serait dès lors difficilement atteignable, voire inatteignable, tant l'octroi d'allégements contribue à la resocialisation progressive du délinquant[14], en particulier de délinquants condamnés pour des délits sexuels ou violents graves[15].

Lorsqu'elles ordonnent la libération conditionnelle, les autorités pourraient être amenées à fixer des délais d'épreuve d'une durée réduite, afin de limiter le plus possible le temps durant lequel la collectivité publique compétente répond d'un éventuel dommage[16]. Cela contredirait la mission donnée par la loi aux services de probation qui ne seraient plus à même d'accompagner idéalement la personne libérée conditionnellement ni d'agir positivement sur elle. La durée du délai d'épreuve ne serait plus prolongée, alors qu'elle devrait l'être lorsque la prolongation paraît nécessaire pour prévenir d'autres infractions[17].

Le risque de récidive ne ferait ainsi qu'augmenter, en contradiction avec le but de l'avant-projet qui est de renforcer la sécurité publique[18]. Les actes de récidive ne seraient en outre pas couverts par la responsabilité proposée par l'avant-projet dans de tels cas, étant donné qu'ils ne seraient pas commis dans le cadre d'un allégement de l'exécution[19].

3.4.2 Absence d'analogie avec l'actuel art. 380*a* CP

L'art. 380*a* CP, duquel l'initiative parlementaire s'inspire, a été introduit avec l'internement à vie. Il a pour but d'éviter que les autorités ne libèrent une personne internée à vie de manière irréfléchie, cette personne étant censée terminer ses jours derrière les barreaux. Or, les peines et l'internement ordinaire partent d'une toute autre conception, qui est celle de resocialiser la personne concernée[20], y compris lorsque celle-ci a commis une infraction visée à l'art. 64, al. 1 CP[21]. Il n'est donc pas justifié d'appliquer par analogie le raisonnement qui prévaut en cas d'internement à vie à une peine privative de liberté ou à une autre mesure[22].

3.4.3 Augmentation du nombre de procédures judiciaires

L'octroi restrictif d'allégements de l'exécution que risque de provoquer l'avant-projet aurait pour conséquence une forte augmentation du nombre de procédures judiciaires en raison des recours qui seraient interjetés à l'encontre des décisions de refus des autorités d'exécution[23].

3.4.4 Augmentation des besoins en places et de l'engorgement pénitentiaire

L'octroi restrictif d'allégements de l'exécution augmenterait aussi le nombre de jours de détention dans des établissements fermés, ainsi que le besoin de places dans ces établissements[24]. Cela pourrait se solder par une augmentation de l'engorgement au sein des établissements pénitentiaires, accroissant le phénomène de surpopulation carcérale[25].

---

12 GL, SO, ZH, CP
13 AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH, PS, PVL, ASM, CCDJP, CCSPC, CLDJP, CP, CPS, IKAGO, JDS, SSDP, SSDPM, Unine
14 AI, AR, BE, BS, FR, GE, GR, NE, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VS, ZG, CCDJP, Unine
15 CCDJP
16 GR, CPS
17 GR
18 AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, PVL, ASM, CCDJP, CCSPC, CLDJP, JDS, SSDPM, CP, CPS, IKAGO, SSDP, Unine
19 VD, CPS, SSDP
20 AI, AR, FR, GL, GR, OW, SH, SO, TG, ZG, CCDJP
21 AI, AR, GL, OW, SH, TG, ZG, CCDJP
22 AI, AR, GL, GR, JU, OW, SH, SO, TG, ZG, CCDJP, CLDJP
23 AG, FR, GE, TI, VD
24 AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NW, OW, SH, TI, UR, ZH, CCDJP, CCSPC, CLDJP, SSDP, Unine
25 GE, JU, TI, VD, CCSPC, Unine

De l'avis d'un participant[26], la population carcérale va croître, non seulement pour cette raison, mais également à cause de l'augmentation de la récidive engendrée par le fait que les détenus seront libérés définitivement sans être resocialisés.

3.4.5 Augmentation des coûts et de la charge de travail

L'occupation plus longue des places de détention[27], ainsi que les recours plus fréquents contre les décisions refusant de prononcer un allégement de l'exécution[28] induiraient une charge financière supplémentaire pour les cantons. Ces derniers devraient aussi indemniser les détenus en cas de refus ou de retard illicites dans l'octroi d'un allégement[29].

La charge de travail des acteurs de la chaîne pénale croîtrait également[30], ce qui pourrait contraindre les établissements d'exécution à augmenter leurs ressources en personnel[31].

Selon un participant[32], le rapport explicatif est dès lors erroné lorsqu'il sous-entend que la nouvelle disposition ne devrait déployer que peu de conséquences sur les finances des cantons. Il ajoute que l'exécution des peines privatives de liberté coûte aujourd'hui déjà chaque jour plus de deux millions de francs aux citoyens et se demande si les promoteurs de l'initiative parlementaire veulent encore augmenter ce montant.

3.4.6 Augmentation des coûts liés à la responsabilité même

Plusieurs participants[33] évoquent, quant à eux, les coûts des dédommagements liés à la responsabilité, qui peuvent être élevés, en particulier pour les petits cantons[34], quand bien même les cas devraient être rares. Le canton pourrait certes se retourner contre l'auteur de la récidive, mais les perspectives de succès de l'action récursoire dépendraient de la solvabilité de l'auteur, qui devrait être en règle générale plutôt mauvaise[35].

Un participant[36] estime que les récidives en matière d'infractions visées à l'art. 64, al. 1, CP ne sont pas rares. L'État pourrait ainsi devoir rembourser des biens volés par le récidiviste à la victime en cas de brigandage commis pendant un allégement. Ainsi, contrairement à ce que soutient le rapport explicatif, la nouvelle norme est susceptible d'engendrer de nombreux cas de responsabilité et, par conséquent, de coûter très cher aux cantons, ce d'autant plus que l'avant-projet ne fixe aucune limite à la réparation du dommage.

L'adoption de l'avant-projet placerait les cantons dans la situation absurde de payer de toute façon beaucoup plus, soit en raison de la nouvelle responsabilité, soit en raison des coûts de nouvelles places de détention destinées à éviter le plus possible les cas de responsabilité[37].

3.4.7 Menace pour la sécurité interne des établissements d'exécution

La pratique restrictive d'octroi d'allégements de l'exécution pourrait également avoir pour conséquence de réduire les efforts individuels des détenus, entrepris dans le but de bénéficier de conditions plus favorables, ainsi que leur motivation à respecter les règles de la vie carcérale[38]. En particulier, les détenus condamnés pour un délit au sens de l'art. 64, al. 1, CP n'auront plus véritablement intérêt à faire preuve d'un bon comportement dans le cadre de l'exécution de

---

[26] Unine
[27] AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, CCDJP, CCSPC, CLDJP, CPS, SSDP, Unine
[28] AG, FR, TI
[29] AI, AR, NW, SH, TG, CCDJP
[30] NE
[31] TI, VD, CCSPC, SSDP
[32] Unine
[33] AI, AR, GL, GR, JU, OW, SH, TG, UR, CCDJP, CLDJP
[34] GL
[35] SH
[36] GE
[37] BS, NW
[38] VD, CCDJP, CCSPC

leur peine, ni à se confronter à leurs actes délictueux et aux aspects problématiques de leur personnalité[39]. Cet état de fait pourrait lui-même représenter un risque pour la sécurité interne et l'ordre dans les établissements d'exécution des sanctions pénales[40].

3.4.8 Difficulté à recruter du personnel compétent

L'instauration d'une responsabilité causale de l'État et d'une action récursoire contre les membres des autorités compétentes pourrait rendre plus difficile le recrutement de personnel compétent, en particulier pour les postes à responsabilités les plus exposés[41]. Cela risque également de paralyser l'esprit d'initiative et la capacité décisionnelle des autorités compétentes[42], ce qui réduira la qualité du travail réalisé[43]. Le recrutement d'experts et de membres des commissions de dangerosité devrait également devenir plus difficile[44].

3.4.9 Protection suffisante de la victime

Certains participants[45] jugent que le droit en vigueur et plus particulièrement la LAVI, le code des obligations (CO ; RS *220*) et les lois fédérale et cantonales sur la responsabilité protègent suffisamment la victime. En particulier, la LAVI permet à la victime d'obtenir de l'État l'indemnisation de son dommage et la réparation de son tort moral, si certaines conditions sont remplies[46]. Ce système assure une certaine politique sociale, fonctionne de manière satisfaisante et rappelle que le responsable est bel et bien l'auteur du crime commis[47]. Il évite également que la victime assume seule les conséquences d'infractions graves[48]. En plus de ces moyens, la victime reçoit des prestations des différentes assurances sociales[49]. L'avant-projet est dès lors inutile[50].

3.4.10 Inégalité de traitement des victimes

De nombreux participants[51] jugent problématique le fait que les victimes d'infractions graves commises dans le cadre d'un allégement de l'exécution de la sanction pénale soient traitées différemment par rapport aux autres victimes d'infractions graves. L'avant-projet viole dès lors l'art. 8, al. 1, de la Constitution (Cst. ; RS *101*)[52]. Une telle différence de traitement ne peut avoir de sens que si l'idée qui se cache derrière est de réduire au minimum les possibilités d'allégement de l'exécution[53]. Une des façons d'améliorer la protection (financière) d'une victime devrait être une révision de la LAVI[54]. Il faudrait également s'ouvrir quelque peu aux connaissances scientifiques montrant que les victimes sont très favorables à la justice restaurative, notamment la médiation, là où une telle forme de justice existe[55].

Un participant[56] craint qu'une telle inégalité soit utilisée par certains acteurs pour requérir une prise en charge étatique complète des dommages subis par les victimes.

---

39 CCDJP
40 VD, CCDJP, CCSPC
41 BE, GR, OW, TG, UR, VD, CCDJP, CCSPC
42 CPS
43 OW, TG, UR, PLR, CCDJP
44 GR, VD, CPS
45 AR, BE, BS, FR, GR, JU, LU, SZ, UR, VD, ZH, PVL, JDS, SSDP
46 FR, JU, LU, ZH
47 VD
48 GR, ZH
49 PVL
50 FR, SZ
51 AG, AI, AR, BE, BS, GE, GR, JU, NW, OW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, ASM, CCDJP, CLDJP, CP, CPS, IKAGO
52 ZH
53 AI, AR, BS, NW
54 AG, IKAGO, Unine
55 Unine
56 CP

L'avant-projet crée également une inégalité de traitement entre les victimes d'une infraction visée à l'art. 64, al. 1, CP commise durant la période d'allégement de l'exécution et les victimes d'une infraction hors catalogue commise également durant un tel allégement[57].

3.4.11 Inégalité de traitement des membres des autorités cantonales

De l'avis d'un participant[58], les membres des autorités cantonales feraient l'objet d'une inégalité de traitement, dans la mesure où l'action récursoire à leur encontre n'est pas réglée de la même manière dans tous les cantons. Cela est choquant et doit être évité.

3.4.12 Disproportion de l'avant-projet

Plusieurs participants doutent de la nécessité de créer une disposition légale pour des cas qui, dans les faits, sont rares[59] et dans lesquels les collectivités publiques concernées ont, par le passé, spontanément dédommagé les victimes malgré l'absence de toute obligation légale[60]. Il faut considérer également les efforts entrepris par la psychiatrie légale et les cantons en terme d'évaluation et de traitement du risque pour prévenir ces cas[61].

Certains participants[62] font valoir que, par le renvoi à l'art. 64, al. 1, CP, la responsabilité proposée par l'avant-projet pourrait potentiellement s'appliquer à plus d'une cinquantaine d'infractions, alors que, selon le rapport explicatif, seules les infractions les plus graves sont concernées. Les décisions d'allégement de l'exécution sont nombreuses dans le parcours carcéral d'un condamné et concernent toutes les ouvertures de régime d'exécution de sanction possibles selon le droit actuel[63]. Affirmer que les conséquences pratiques de la modification seraient limitées n'est donc pas possible[64].

Un participant[65] critique le fait que l'avant-projet ne prévoit pas que l'acte de récidive doive être équivalent au premier dans sa gravité. Il le juge donc disproportionné, en ce qu'il pourrait engager la responsabilité d'une autorité qui a condamné une personne pour viol, si celle-ci commet après sa libération conditionnelle un incendie intentionnel.

3.4.13 Constitutionnalité de l'avant-projet

Plusieurs participants[66] remettent en question la constitutionnalité de l'avant-projet. La législation en matière d'exécution des peines et des mesures relève en effet exclusivement de la compétence cantonale[67]. On ne voit pas en quoi la révision proposée est indispensable à l'exécution des tâches explicitement dévolues à la Confédération[68]. L'avant-projet ne saurait reposer sur la compétence que l'art. 123 Cst. octroie à la Confédération en matière de droit pénal et de procédure pénale[69]. Il porte atteinte à la souveraineté et aux compétences cantonales[70]. Il est donc indispensable de procéder au contrôle de la constitutionnalité de l'avant-projet si une suite lui est donnée[71].

---

57 VD
58 GR
59 AG, VS, ASM, CCSPC
60 GE
61 GL, CCDJP, CCSPC
62 GE, VD, CCSPC
63 VD, CCSPC
64 GE, VD
65 VS
66 GR, LU, ZH, CPS
67 GR, CPS
68 CPS
69 GR, ZH
70 UR, VD, ZH
71 LU

Même en admettant que la compétence législative de la Confédération soit donnée en l'espèce, de nombreux participants[72] jugent injustifié, voire contradictoire, qu'un canton doive répondre (sans faute et sans acte illicite) d'un dommage causé par une récidive commise durant un allégement de l'exécution, alors même qu'en octroyant cet allégement, le canton ne fait qu'exécuter le droit fédéral[73]. Une telle responsabilité pour actes licites devrait être limitée à des cas exceptionnels[74] et reposer sur une base constitutionnelle expresse, ce qui n'est pas le cas en l'espèce[75]. La Confédération devrait dès lors à tout le moins répondre à côté du canton[76]. À ce sujet, des critiques ont été émises à l'encontre des explications du rapport explicatif selon lesquelles la responsabilité de la Confédération peut être engagée uniquement lorsque le Tribunal fédéral décide lui-même d'un allégement de l'exécution, mais non lorsque celui-ci renvoie l'affaire à l'autorité cantonale pour nouvelle décision avec pour consigne d'accorder un tel allégement[77]. Il est choquant que le canton réponde d'un éventuel dommage causé par une récidive commise dans le cadre de ce dernier cas[78].

3.4.14 Lien de causalité entre la décision d'allégement de l'exécution et la récidive

Un participant[79] conteste l'existence d'un lien de causalité adéquate dans la responsabilité instituée par l'avant-projet.

Un autre participant[80] remarque que le rapport explicatif ne se prononce pas sur la question de savoir comment un lien de causalité peut être établi, ni sur celle de savoir si le lien de causalité entre une libération conditionnelle et une récidive peut être rompu et, si oui, à quelles conditions.

3.4.15 Action récursoire

Plusieurs participants[81] soulignent le fait que l'autorité d'exécution ne prend jamais seule une décision d'allégement de l'exécution, mais se base sur des rapports et des recommandations d'institutions, de services de probation, de commissions spécialisées et d'experts. Seule est prévue par l'avant-projet une action récursoire contre les membres de l'autorité ayant prononcé l'allégement. Les experts et les différentes commissions compétentes ne sont pas membres de l'autorité qui octroie l'allégement[82]. Or, il n'est pas justifiable qu'un expert psychiatre ou le membre de la commission pour l'examen de la dangerosité ayant fourni un préavis, sur lequel s'est basée la décision de l'autorité d'exécution, ne fasse pas l'objet d'une telle action[83]. Cela à plus forte raison en considération de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral selon laquelle la possibilité pour une autorité de s'écarter d'une expertise est très réduite[84].

Si les cantons instituaient dans leur législation – pour autant qu'ils y soient habilités – une action récursoire contre les experts et les membres des commissions compétentes, les exper-

---

72 AG, AR, GL, GR, LU, OW, SH, TG, UR, PLR, ASM, CCDJP, JDS, SSDP
73 AG, AR, GL, GR, JU, LU, OW, SH, TG, UR, CCDJP, CLDJP, PLR, PS, SSDP
74 PS, CCSPC, CP, CPS
75 CP
76 AG
77 AG, AR, GL, GR, OW, SH, TG, CCDJP
78 AG, TG
79 GR
80 ASM
81 GR, SO, VS, CLDJP, CPS
82 JU, CLDJP
83 VS, CPS
84 CPS

tises seraient alors toutes défavorables et aucun allégement de l'exécution ne serait plus requis. C'est pourquoi l'expert ne devrait répondre que de l'établissement d'expertises dans les règles de l'art, et non de nouvelles infractions des expertisés[85].

Concernant la responsabilité de l'expert, un participant[86] critique le manque de clarté du rapport explicatif selon lequel il faut examiner, dans chaque cas concret, si l'évaluation de l'expert se trouve en lien de causalité adéquate avec le dommage ou si ce lien a été rompu par la décision de l'autorité, sans explication plus approfondie.

3.4.16 Responsabilité en cas de récidive commise à l'étranger

La commission d'un acte de récidive durant un allégement de l'exécution suffit à engager la responsabilité causale de l'avant-projet. Le lieu de commission de la nouvelle infraction n'est en revanche pas pertinent. Or, selon l'art. 66*c*, al. 3, CP, l'expulsion est exécutée dès que la personne condamnée est libérée conditionnellement de l'exécution de la peine ou de la mesure[87]. Ainsi, une victime de récidive commise à l'étranger par une personne libérée conditionnellement et expulsée pourrait se retourner contre l'autorité suisse qui a octroyé l'allégement[88]. Cela aurait pour conséquence que la Confédération et les cantons se verraient confrontés à des demandes de dédommagement provenant de l'étranger et résultant de délits sans lien direct avec la Suisse[89].

Ce risque pourrait lui-même conduire à ce que l'octroi d'une libération conditionnelle aux étrangers à expulser devienne l'exception, alors qu'il devrait être la règle[90].

3.4.17 Atteinte à l'indépendance des autorités judiciaires

Lorsque les décisions d'allégement relèvent de la compétence des autorités judiciaires, la crainte d'engager la responsabilité de l'État pourrait porter atteinte à l'indépendance et à la capacité d'action des juges et des procureurs[91]. L'indépendance des tribunaux pourrait être atteinte également dans le cadre de procédures de recours[92].

3.4.18 Risque d'éveiller ou de confirmer une perception populaire trompeuse

L'avant-projet pourrait éveiller ou renforcer l'impression populaire problématique que ce ne sont pas les auteurs d'infractions qui doivent répondre en première ligne de leurs actes, mais bien plutôt les autorités et particulièrement les autorités d'exécution des sanctions pénales[93]. Bien plus, cela pourrait laisser croire, notamment par l'action récursoire de l'État contre son agent, que c'est ce dernier qui est responsable du dommage causé par la récidive[94]. Cela est contraire au principe de la responsabilité individuelle, dont la prise de conscience est l'un des facteurs de la resocialisation du délinquant[95]. Tel ne peut être le but de l'avant-projet[96].

Il y a fort à parier que l'action récursoire contre l'auteur de l'infraction ne parviendra pas à modifier la perception des justiciables selon laquelle la collectivité publique est en premier lieu responsable[97].

---

85 LU, CPS
86 GR
87 CLDJP
88 JU, CCDJP, CLDJP
89 CCDJP
90 JU, CLDJP
91 BE, LU, ZH, SSDP
92 OW, ZH
93 AI, AR, BE, BS, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SZ, VD, CCSPC, CLDJP, CP, CPS, JDS
94 NW, SO
95 JU, VS
96 SH
97 CP

3.4.19 Dissimulation des vrais problèmes

En faisant de l'État, de par la loi, le responsable des récidives commises durant les allégements de l'exécution, l'initiative vise à détourner l'attention de la population des vrais problèmes de société et à éviter de les discuter (par exemple, l'identification des causes qui peuvent mener à une agression)[98].

3.4.20 Non-aboutissement d'une initiative populaire aux objectifs similaires

Un participant[99] rappelle qu'en 2014 l'initiative populaire intitulée « Responsabilité en cas de récidive de la part de délinquants sexuels ou violents », dont les objectifs étaient similaires à ceux de l'avant-projet, n'a pas récolté le nombre de signatures nécessaires à son aboutissement.

3.4.21 Très faible majorité dans les commissions compétentes

Un participant[100] justifie également son opposition à l'avant-projet en se basant sur la très faible majorité qui s'est dégagée au sein des CAJ.

3.4.22 Applicabilité de l'avant-projet au droit pénal des mineurs

Un participant[101] demande que soit réglée la question de savoir si la responsabilité instituée par l'avant-projet s'applique également dans le cadre du droit pénal des mineurs (DPMin ; RS *311.1*).

Deux autres participants[102] rejettent une application analogique de l'avant-projet dans le cadre du DPMin, malgré le fait que l'art. 380*a* CP en vigueur est applicable par analogie (art. 1, al. 2, let. n, DPMin). Selon l'art. 2 DPMin, la protection et l'éducation du mineur sont en effet au cœur du système. Le droit pénal des mineurs est un droit basé sur l'auteur, avec pour conséquence que la sanction et l'aménagement de l'exécution de celle-ci doivent être individualisés. Les allégements de l'exécution sont parties intégrantes de ce système. Ils sont nécessaires pour des raisons pédagogiques et afin de réduire la récidive. Or, l'avant-projet pourrait avoir pour conséquence que la libération conditionnelle ne soit plus octroyée.

3.4.23 Limitation de la responsabilité aux cas de récidive au sens étroit

Un participant[103] part du principe que la responsabilité causale instituée par l'avant-projet se limite aux cas où la nouvelle infraction commise est en rapport avec celle qui a justifié la condamnation. Selon le texte de l'avant-projet, la nouvelle infraction ne doit en effet pas forcément correspondre à la première, du moment qu'elle est contenue dans la liste de l'art. 64, al. 1, CP. Au moment d'examiner l'octroi d'un allégement de l'exécution, l'autorité devrait donc évaluer le risque de récidive d'un grand nombre d'infractions. Un tel pronostic ne serait pas fiable et l'autorité n'envisagerait ainsi même plus la possibilité d'une libération conditionnelle. On aurait obtenu une sécurité juridique accrue en remplaçant la formulation de l'avant-projet « eine solche Tat begeht » par « eine Tat wie die Anlasstat begeht ».

3.4.24 Relation avec l'action civile adhésive

Un participant[104] pose la question du rapport entre la responsabilité de l'État instituée par l'avant-projet et l'action civile adhésive des art. 122 ss du code de procédure pénale (CPP ; RS *312.0*). Il se demande notamment si la victime d'une récidive pourra toujours faire valoir des conclusions civiles déduites de l'infraction selon l'art. 119, al. 2, let. b, CPP ou si elle sera

98 JDS
99 VD
100 PS
101 BL
102 ZH, SSDPM
103 ZH
104 SO

au contraire limitée à ne pouvoir déposer qu'une plainte pénale selon l'art. 119, al. 2, let. a, CPP. Il se pourrait que l'avant-projet place la victime dans une situation moins favorable que le droit en vigueur, contrairement à ce qu'on pourrait à première vue penser.

3.4.25 Étude de l'impact de l'avant-projet

Un participant[105] demande qu'une analyse approfondie des effets de la responsabilité instituée par l'avant-projet soit effectuée. En effet, par crainte d'engager la responsabilité de l'État, les autorités d'exécution pourraient renoncer à octroyer des allégements ou en accorder moins. Au contraire, elles pourraient en octroyer plus, en partant du principe que les victimes potentielles sont dans tous les cas prises en charge. Il est dès lors absolument nécessaire d'en savoir plus sur les effets et les conséquences financières de l'art. 380*a* CP en vigueur, avant de pouvoir décider de son élargissement éventuel.

3.4.26 Alternative à l'avant-projet

Un participant[106] propose une alternative à l'avant-projet pour le cas où la CAJ-N resterait d'avis qu'il faut renforcer de manière générale la protection des victimes. L'évaluation de la LAVI de 2015 a conclu que le plafond légal de l'art. 20, al. 3, LAVI était placé trop bas pour certaines catégories de victimes d'infractions particulièrement graves. Afin d'améliorer la protection des victimes, il serait donc plus adapté de suivre ces recommandations et d'examiner s'il est possible de constituer un fonds de garantie national et subsidiaire afin de couvrir les cas les plus graves dans lesquels le dommage effectif dépasse le plafond légal et n'est pas couvert d'une autre manière.

4 Accès aux avis

Conformément à l'art. 9 de la loi sur la consultation (LCo ; RS *172.061*), le public a accès au dossier soumis à consultation, ainsi qu'après expiration du délai de consultation, aux avis exprimés par les participants, tout comme – après que la CAJ-N en a pris connaissance – au rapport sur les résultats de la consultation. Les prises de position complètes peuvent être consultées auprès de la CAJ-N ou sous www.parlament.ch > organes > commissions > commissions thématiques > commissions des affaires juridiques > rapports et procédures de consultation des CAJ.

[105] SDRCA
[106] ZH

5 Liste des participants à la consultation

5.1 Cantons / Kantone / Cantoni

AG Argovie / Aargau / Argovia
AI Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzell Innerrhoden / Appenzello Interno
AR Appenzell Rhodes-Extérieures / Appenzell Ausserrhoden / Appenzello Esterno
BE Berne / Bern / Berna
BL Bâle-Campagne / Basel-Landschaft / Basilea-Campagna
BS Bâle-Ville / Basel-Stadt / Basilea-Città
FR Fribourg / Freiburg / Friburgo
GE Genève / Genf / Ginevra
GL Glaris / Glarus / Glarona
GR Grisons / Graubünden / Grigioni
JU Jura / Giura
LU Lucerne / Luzern / Lucerna
NE Neuchâtel / Neuenburg
NW Nidwald / Nidwalden / Nidvaldo
OW Obwald / Obwalden / Obvaldo
SH Schaffhouse / Schaffhausen / Sciaffusa
SO Soleure / Solothurn / Soletta
SZ Schwyz / Svitto
TG Thurgovie / Thurgau / Turgovia
TI Tessin / Ticino
UR Uri
VD Vaud / Waadt
VS Valais / Wallis / Vallese
ZG Zoug / Zug / Zugo
ZH Zurich / Zürich / Zurigo

5.2 Partis politiques / Parteien / Partiti politici

PBD/BDP/PBD Parti bourgeois-démocratique PBD
Bürgerlich-Demokratische Partei BDP
Partito borghese domocratico PBD

PDC/CVP/PPD Parti Démocrate-Chrétien PDC
Christlichdemokratische Volkspartei CVP
Partito Popolare Democratico PPD

PLR/FDP/PLR PLR. Les Libéraux-Radicaux
FDP. Die Liberalen
PLR. I Liberali Radicali
PLD. Ils Liberals

PS/SP/PS Parti Socialiste Suisse PS
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP
Partito Socialista Svizzero PS

PVL/GLP/PVL	Vert'libéraux Suisse Grünliberale Schweiz Verdi liberali Svizzera
UDC/SVP UDC	Union démocratique du Centre UDC Schweizerische Volkspartei SVP Unione Democratica di Centro UDC

5.3 Organisations intéressées et particuliers / Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organizzationi interessate e privati

	Association des Communes Suisses Schweizerischer Gemeindeverband Associazione dei Comuni Svizzeri
ASM/SVR/ASM	Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Schweizeriche Vereinigung der Richterinnen und Richter Associazione svizzera dei magistrati
CCDJP/KKJPD/CDDGP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CCSPC/KKLJV/CDSPC	Conférence des chefs de services pénitentiaires cantonaux Konferenz der kantonalen Leiter Justizvollzug Conferenza dei direttori dei servizi penitenziari cantonali
CLDJP	Conférence latine des chefs des départements de justice et police
CP	Centre patronal
CPS/SSK/CPS	Conférence des procureurs de Suisse Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conferenza dei procuratori della Svizzera
IKAGO	Interkantonale Arbeitsgruppe der Opferanwältinnen
JDS/DJS/GDS	Juristes Démocrates de Suisse Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
SDRCA/SGHVR	Société suisse du droit de la responsabilité civile et des assurances Schweizerische Gesellschaft für Haftpflicht- und Versicherungsrecht
SSDP/SKG/SSDP	Société Suisse de droit pénal Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft Società svizzera di diritto penale
SSDPM/SVJ/SSDPM	Société suisse de droit pénal des mineurs Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege Società svizzera di diritto penale minorile

TF/BGer/TF	Tribunal fédéral Bundesgericht Tribunale federale
TPF/BStGer/TPF	Tribunal pénal fédéral Bundestrafgericht Tribunale penale federale
Unine	Université de Neuchâtel Universität Neuchâtel Università Neuchâtel
USAM/SGV/USAM	Union suisse des arts et métiers Schweizerischer Gewerbeverband Unione svizzera delle arti e mestieri
UVS/SSV/UCS	Union des villes suisses Schweizerischer Städteverband Unione delle città svizzere