



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la justice OFJ

Domaine de direction Droit pénal

Unité Exécution des peines et mesures

Berne, 20 novembre 2018

Rapport relatif à la motion 16.3002 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national « Unifier l'exécution des peines des criminels dangereux »

Table des matières

1	Résumé	3
2	Motion.....	4
3	Contexte	4
3.1	Interventions parlementaires connexes	4
3.2	Evolution depuis le rapport relatif au postulat 11.4072 Amherd « Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse »	5
4	Procédé	6
5	État des lieux concernant l'exécution des peines et mesures des délinquants dangereux en Suisse	7
5.1	Définition du terme « délinquant dangereux ».....	7
5.2	Dispositions légales et dispositions connexes d'exécution et de concrétisation.....	9
5.3	Structures.....	10
5.3.1	Organisation.....	10
5.3.2	Compétences	10
5.3.3	Commissions d'évaluation de la dangerosité.....	14
5.4	Gestion des délinquants dangereux	15
5.4.1	Gestion des risques.....	16
5.4.2	Instruments d'évaluation	17
5.4.3	Planification de l'exécution.....	18
5.4.4	Sorties et congés.....	18
5.4.5	Echange d'informations et secret médical	20
6	Champs d'action	21
6.1	Gestion des risques	21
6.2	Organisation, composition, fonctionnement et saisine des commissions spécialisées..	22
6.3	Echange d'informations.....	23
6.4	Procédure lors du prononcé ultérieur d'une sanction, de la prolongation d'une mesure et du changement d'une sanction.....	24
6.4.1	Droit actuel.....	24
6.4.1.1	Mesure ambulatoire	24
6.4.1.2	Mesure institutionnelle selon l'art. 59 CP.....	24
6.4.1.3	Internement selon l'art. 64 CP.....	25
6.4.1.4	Changement de sanction selon l'art. 65 CP.....	25
6.4.2	Procédure.....	25
6.4.3	Problèmes identifiés	25
7	Mesures relatives à la mise en œuvre de la motion	26
7.1	Procédure lors du prononcé ultérieur d'une sanction, de la prolongation d'une mesure et du changement d'une sanction et questions connexes	27
7.1.1	Mesure de surveillance pour les délinquants dangereux	27
7.1.2	Procédure en deux phases : partage de compétences entre autorité administrative et judiciaire.....	28
7.1.3	Durée des mesures	28
7.2	Saisine et composition des commissions spécialisées.....	28
8	Bibliographie.....	30

1 Résumé

La motion 16.3002 « Unifier l'exécution des peines des criminels dangereux » de la Commission des affaires juridiques du Conseil national demande que des critères uniformes et des standards minimaux soient établis dans le domaine de l'exécution des peines et mesures des délinquants dangereux. La motion a été acceptée par une large majorité du Conseil national et du Conseil des États en 2016. L'Office fédéral de la justice a invité la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police à collaborer à la mise en œuvre de la motion.

Une analyse des pratiques cantonales en matière d'exécution des peines et mesures des délinquants dangereux a été réalisée dans plusieurs domaines. À la suite de cet examen, quatre domaines, dans lesquels des différences de système ou de fonctionnement seraient susceptibles de poser problème, ont été identifiés. Ces domaines concernent les commissions d'évaluation de la dangerosité, la gestion du risque, l'échange d'informations entre toutes les autorités concernées et la procédure lors du prononcé ultérieur d'une sanction, d'un changement de sanction ou de la prolongation d'une mesure.

Suite à l'examen de diverses possibilités pour résoudre les problèmes identifiés, le groupe de travail a fait des propositions de mesures législatives. L'Office fédéral de la justice a commencé, parallèlement à la rédaction du présent rapport, des travaux en vue d'éventuelles adaptations de la loi.

2 Motion

La motion demande que le Conseil fédéral définisse, en collaboration avec les cantons et les concordats, des critères et des standards minimaux pour régler de manière unifiée l'exécution des peines des délinquants dangereux.

Les motionnaires font valoir que le rapport présenté, en mars 2014, en réponse au postulat 11.4072 Amherd « Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse » (ci-après : rapport Amherd), a mis en évidence certaines lacunes et des pratiques très différentes au sein des cantons et des concordats d'exécution des sanctions pénales, en particulier en ce qui concerne la gestion des risques des criminels dangereux.

Il ressort des débats au Parlement¹ qu'il existe des lacunes dans les domaines suivants :

- le concept « Exécution des sanctions orientée vers les risques » n'a pas été introduit dans tous les cantons ;
- une formation spécifique pour les agents de probation fait défaut ;
- les exigences de coordination entre les concordats et les cantons représentent un défi majeur ;
- il existe entre les cantons des différences quant aux possibilités de sorties et de congés dans le cadre de l'exécution ;
- il y a actuellement trop de commissions pour l'évaluation de la dangerosité.

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Dans sa prise de position du 24 février 2016, il a énuméré les mesures prises jusqu'alors par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (ci-après : CCDJP) et par les concordats d'exécution des sanctions pénales afin de développer des standards harmonisés dans le domaine de l'exécution des peines et mesures.

Le 3 mars 2016, le Conseil national a accepté par 156 voix (3 oppositions ; 1 abstention) la motion 16.3002 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Le 29 septembre 2016, le Conseil des États a, lui aussi, pris position en faveur de la motion avec 28 voix.

3 Contexte

3.1 Interventions parlementaires connexes

La motion 13.3427 Jositsch « Criminels dangereux. Unifier l'exécution des peines » avait déjà signalé l'absence de règles uniformes dans le domaine de l'exécution des peines et mesures des délinquants dangereux, jugeant qu'un déficit dans la gestion de ces derniers représentait une menace pour l'ensemble du pays. La proposition du Conseil fédéral du 28 août 2013, qui proposait de rejeter la motion et d'attendre les conclusions du rapport Amherd, a été suivie par le Conseil national lors de sa séance du 27 septembre 2013.

Plus récemment, le postulat 16.3915 Rickli « Dangerosité et risque de récidive d'auteurs d'infractions. Revoir les conditions régissant la libération de l'exécution d'une peine ou d'une mesure » a soulevé plusieurs questions en lien avec l'exécution des peines et mesures d'auteurs dangereux, notamment celle des allègements de régime et de la libération des peines et mesures. Ces points touchant au contenu de la présente motion, par laquelle le Conseil

¹ BO 2016 N 152 s. ; BO 2016 E 864 ss

fédéral est chargé d'examiner en détail l'exécution des peines et mesures des criminels dangereux, ce dernier a proposé, le 25 janvier 2017, de refuser le postulat.

La question d'une loi fédérale régissant l'exécution des peines et mesures s'est posée à de nombreuses reprises, ces dernières années. Suite à une requête des commissions des affaires juridiques sur ce sujet, l'Office fédéral de la justice (ci-après : OFJ) a rédigé trois prises de position relatives aux pétitions 10.2015, 11.2035 et 13.2036, dans lesquelles il conclut qu'il convient de renoncer à la création d'une loi fédérale. Le Conseil fédéral est parvenu à la même conclusion dans le rapport Amherd. En effet, les analyses de plusieurs incidents ont montré qu'ils ne relevaient pas d'une lacune législative ; elles ont conclu qu'une loi fédérale régissant l'exécution des peines et mesures ne permettrait pas de résoudre les problèmes identifiés dans le rapport. Suite à plusieurs événements tragiques survenus en Suisse romande, certains ont également réclamé que l'exécution des peines et mesures fasse l'objet d'une loi distincte sur le plan fédéral ; la CCDJP s'y est, toutefois, clairement opposée lors son assemblée d'automne 2013.

3.2 Evolution depuis le rapport relatif au postulat 11.4072 Amherd « Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse »

Depuis la publication du rapport Amherd, le 18 mars 2014, les mesures décrites ci-après ont été prises par les cantons et les concordats pour établir des standards communs dans le domaine de l'exécution des peines et mesures.

Premièrement, la CCDJP a adopté, en novembre 2014, un document-cadre présentant une liste de recommandations (*best practices*) en matière d'exécution des sanctions pénales. Ce texte a été conçu comme un document de référence pour les concordats et les cantons. En conclusion de ce dernier, la CCDJP a principalement préconisé :

- sous réserve d'impératifs sécuritaires, la mise en avant de l'objectif de réinsertion sociale pour le délinquant au travers du régime progressif d'exécution des peines et mesures ;
- une gestion des cas ciblant le/s délit/s commis ;
- une exécution des sanctions pénales orientée vers le risque de récidive et le besoin de la personne condamnée d'être prise en charge, y compris la mise en place de toutes les procédures et outils à cette fin ;
- un échange systématique des informations nécessaires entre les différents organismes intervenant dans le cadre de l'exécution des peines et mesures, notamment avec les médecins, respectivement les thérapeutes concernés ;
- une transmission du dossier actualisé au nouvel établissement en cas de transfert d'un détenu, ou à l'entité responsable d'un suivi à la libération ;
- une uniformisation des pratiques et des processus au sein des commissions d'évaluation de la dangerosité, en particulier dans un même concordat, ainsi qu'un échange régulier d'informations et d'expériences entre elles ;
- une augmentation de l'offre de formation relative à la gestion des cas orientée sur le délit et le risque ainsi qu'à la prise en charge de délinquants présentant un risque élevé.

Deuxièmement, il a été décidé, déjà en novembre 2013, de créer un Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (ci-après : CSCSP) chargé de la coordination et de l'harmonisation de l'exécution des peines et mesures. Il fut établi que ce nouveau Centre aurait un rôle primordial en termes de planification stratégique et de soutien opérationnel aux cantons dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Dans le

cadre de la mise en œuvre du concept du nouveau centre, le Conseil de fondation a nommé, en mai 2017, le Directeur du futur CSCSP. La mise en service du CSCSP s'effectue progressivement depuis le mois d'août 2017.

Troisièmement, le concept ROS « Exécution des sanctions orientée vers les risques » (*risikoorientierter Sanktionenvollzug*), développé en tant que projet pilote et testé initialement dans quatre cantons (LU, SG, TG, ZH), a été introduit, le 1^{er} mai 2016, dans l'ensemble du Concordat de la Suisse orientale et, à partir du 1^{er} janvier 2018, dans le Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest. ROS est fondé sur des principes dont l'efficacité est démontrée empiriquement dans les domaines de l'exécution des peines et mesures ainsi que de la probation. Il s'agit d'un modèle qui doit guider le travail des autorités d'exécution et leur coopération avec les différents établissements d'exécution. ROS consiste en une approche permettant d'orienter systématiquement la planification et l'exécution des interventions en fonction du risque de récidive, des besoins d'intervention et de la réceptivité de la personne délinquante durant toute l'exécution de la peine ou de la mesure. L'objectif est d'améliorer le pronostic légal et la réinsertion sociale de la personne condamnée.

Quatrièmement, le compte-rendu 2016 des cantons relatif à la mise en œuvre du document-cadre de la CCDJP constate que tous les cantons partagent désormais une vision similaire de l'exécution des peines et mesures. Dans une large mesure, les recommandations de la CCDJP sont suivies même si des disparités pratiques existent entre les concordats et entre les cantons. Par exemple, tous les cantons ne travaillent pas selon le concept ROS ; les cantons latins disposent chacun d'une commission cantonale d'évaluation de la dangerosité alors qu'en Suisse alémanique, on compte une commission par concordat². Dans tous les cantons, les autorités compétentes se fondent sur les dossiers et documents disponibles pour établir le cadre d'une exécution des sanctions pénales ciblée sur le délit et les risques, déterminer la dangerosité de l'auteur et définir sa prise en charge. Selon le canton, l'autorité peut requérir des évaluations complémentaires d'experts et/ou de la commission spécialisée. En outre, la plupart des cantons travaillent avec des concepts individualisés des cas, lesquels permettent de consigner, documenter et échanger sur les besoins d'intervention et les mesures nécessaires. La transmission d'informations se déroule, selon un processus formalisé, dans les cantons ayant introduit ROS ; dans les autres, une transmission régulière des données est toutefois assurée. Enfin, dans la plupart des cantons, la compétence pour l'exécution et la coordination des sanctions pénales, y compris l'octroi d'allègements de régime, ressortit aux autorités administratives cantonales.

4 Procédé

D'après le texte de la motion 16.3002, le Conseil fédéral est chargé, en collaboration avec les cantons et les concordats, de définir des standards minimaux harmonisés à l'échelle intercantonale et nationale, dans le domaine de l'exécution des peines et mesures des délinquants dangereux. Dans ce contexte, l'OFJ a adressé un courrier, le 17 mars 2017, à la CCDJP l'invitant à collaborer. La Conférence était alors chargée de nommer, en vue de la création d'un groupe de travail spécialisé, des personnes qualifiées issues des cantons, respectivement des concordats d'exécution des peines et mesures. Le 10 mai 2017, la CCDJP a communiqué à l'OFJ la composition de sa délégation, laquelle est constituée des membres suivants :

² *Infra* p. 14 s.

- Joe Keel, Secrétaire du Concordat d'exécution des peines et mesures de la Suisse orientale
- Blaise Péquignot, Secrétaire général du Concordat latin d'exécution des peines et mesures
- Dominik Lehner, Président de la Commission concordataire de dangerosité et représentant du Concordat d'exécution des peines et mesures de la Suisse centrale et du Nord-Ouest
- Christian Clerici, Chef du Service pénitentiaire (NE) et représentant de la Conférence des Chefs des services pénitentiaires cantonaux (CCSPC)
- Thomas Freytag, Chef de la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales (jusqu'au 31 août 2018, Chef de l'Office de l'exécution judiciaire) (BE) et représentant de la Conférence des Chefs des services pénitentiaires cantonaux (CCSPC)
- Florian Düblin, Secrétaire général adjoint de la CCDJP (jusqu'au 28 février 2018)
- Alain Hofer, Secrétaire général adjoint de la CCDJP (depuis le 1er juillet 2018).

Le but de cette collaboration entre l'OFJ et la CCDJP consistait à identifier, dans un premier temps, les différences existant en pratique, tant au niveau concordataire qu'au niveau cantonal, dans l'exécution des peines et mesures des délinquants dangereux. Dans un second temps, il s'agissait de déterminer si ces divergences étaient susceptibles d'avoir un effet négatif sur la sécurité publique. Le cas échéant, il restait à définir quelles mesures devaient être prises en faveur d'une harmonisation des pratiques afin de remédier à ces déficits. L'objectif consistait, conformément au mandat, à mener une analyse et une évaluation consolidée au sein du groupe de travail.

5 État des lieux concernant l'exécution des peines et mesures des délinquants dangereux en Suisse

5.1 Définition du terme « délinquant dangereux »

Dans sa motion, la Commission des affaires juridiques du Conseil national cible les délinquants dangereux, sans toutefois préciser exactement ce qu'il faut entendre par l'expression « délinquants dangereux ». Il convient, dès lors, de présenter ci-après les différentes définitions de la dangerosité utilisées par les autorités d'exécution des sanctions pénales dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le Code pénal définit la dangerosité à l'art. 75a, al. 3, CP. Selon cette disposition, le caractère dangereux du détenu pour la collectivité est admis s'il y a lieu de craindre que ce dernier ne s'enfuit et ne commette une autre infraction par laquelle il porterait gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui. La jurisprudence du Tribunal fédéral abonde en ce sens, en précisant que le délinquant présente un caractère de dangerosité lorsque son état mental est si gravement atteint qu'il est fortement à craindre qu'il ne commette de nouvelles infractions³. L'évaluation de la dangerosité de l'auteur pour la collectivité doit se faire au regard de la gravité, de l'imminence du danger ainsi que de la nature ou de l'importance des biens juridiques menacés⁴. Les exigences relatives à l'imminence et la gravité du danger sont moins élevées en présence de biens juridiques de grande valeur tels que

³ ATF 137 IV 201, c. 1.2

⁴ ATF 127 IV 1, c. 2a

la vie ou l'intégrité corporelle que pour des biens juridiques comme le patrimoine⁵. Concernant les infractions entrant dans le champ d'application de l'art. 75a, al. 3, CP, il s'agit du catalogue de l'art. 64, al. 1, CP⁶, c'est-à-dire un assassinat, un meurtre, une lésion corporelle grave, un viol, un brigandage, une prise d'otage, un incendie, une mise en danger de la vie d'autrui, ou une autre infraction passible d'une peine privative de liberté maximale de cinq ans au moins, par laquelle l'auteur a porté ou voulu porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui.

D'après les lignes directrices sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté d'auteurs et auteures potentiellement dangereux du 26 octobre 2012⁷, la Commission de dangerosité du Concordat de la Suisse orientale utilise la définition légale tirée de l'art. 75a, al. 3, CP pour expliquer le terme « dangerosité ». La commission spécialisée du Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest utilise une définition plus spécifique, laquelle est à chaque fois énoncée dans ses préavis⁸. Selon cette définition, est considérée comme dangereuse toute personne qui présente, en raison de sa personnalité ou de troubles psychiques, un danger imminent de commettre une nouvelle infraction grave portant sérieusement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une autre personne⁹. Les cantons du Concordat latin (Suisse romande et TI) ne se sont pas dotés d'une commission de dangerosité concordataire¹⁰, si bien qu'ils n'ont pas de définition commune de la dangerosité. Le Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes de la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures mentionne, toutefois, que la commission d'une des infractions visées à l'art. 64, al. 1, CP présuppose la dangerosité de son auteur¹¹. Dans ce cas, une délégation de la compétence décisionnelle est exclue et l'autorité d'exécution doit porter une attention accrue à sa décision (intervention de la commission spécialisée, etc.)¹².

Dans la pratique, la définition de la dangerosité joue un rôle secondaire puisqu'elle sert simplement à préciser sur quels aspects doivent se concentrer l'évaluation et la gestion des risques. Elle ne peut, en revanche, être utilisée pour caractériser un auteur. En effet, il n'est ni possible, ni pertinent d'étiqueter de manière générale un auteur comme dangereux. Ce n'est pas possible car la dangerosité d'un auteur peut varier fortement et dépend d'une multitude de facteurs dynamiques qui peuvent évoluer dans un sens ou dans l'autre. Ce n'est pas pertinent car le danger potentiel d'un auteur ne peut jamais être évalué qu'en fonction de son état actuel, de l'environnement dans lequel il est actuellement placé, ou dans la perspective d'allègements de régime précisément décrits. En d'autres termes, il n'est pas possible de poser une appréciation de la dangerosité qui serait valable en tout lieu et en tout temps.

A l'instar de la présente motion, la motion 13.3427 Jositsch « Criminels dangereux. Unifier l'exécution des peines » qualifiait de délinquants dangereux les personnes condamnées pour une infraction violente ou sexuelle. En effet, la motion 13.3427 préconisait alors la création « à l'échelon fédéral des principes applicables à l'exécution de leur peine par les criminels

⁵ ATF 127 IV 1, c. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral du 6 juin 2017, 6B_300/2017, c. 5.3.5

⁶ LEHNER/HUBER, p. 204

⁷ Art. 1 Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012

⁸ LEHNER/HUBER, p. 204

⁹ LEHNER/HUBER, p. 204

¹⁰ *Infra* p. 14 s.

¹¹ Art. 8, al. 2, et art. 20, al. 1, du Règlement du 31 octobre 2013

¹² Art. 8, al. 2, art. 20 ss du Règlement du 31 octobre 2013

dangereux condamnés pour des actes de nature violente ou sexuelle, dans le but d'assurer la sécurité publique ».

Il apparaît, en conclusion, qu'une définition de la dangerosité fondée sur le catalogue de l'art. 64, al. 1, CP suffit. Une définition encore plus précise ou uniforme de la dangerosité n'est pas nécessaire.

5.2 Dispositions légales et dispositions connexes d'exécution et de concrétisation

Outre des sanctions réservées aux criminels particulièrement dangereux telles que l'internement (art. 64 CP) ou l'internement à vie (art. 64, al. 1^{bis}, CP), le Code pénal a prévu plusieurs dispositions spécifiques pour les délinquants dangereux, lesquelles permettent d'assurer un cadre plus strict durant l'exécution de leur peine ou mesure :

- Art. 59, al. 3, CP : en présence d'un risque de fuite ou de récidive, la personne condamnée à un traitement des troubles mentaux au sens de l'art. 59 CP exécute la mesure dans un établissement d'exécution des mesures fermé, un établissement pénitentiaire fermé ou la section fermée d'un établissement pénitentiaire ouvert.
- Art. 62d, al. 2, CP : dans le cadre de l'examen de la libération conditionnelle et de la levée d'une mesure thérapeutique institutionnelle, si l'auteur a commis une infraction selon l'art. 64, al. 1, CP, l'autorité doit se baser sur une expertise indépendante¹³ et sur le préavis d'une commission de dangerosité.
- Art. 63b, al. 3, CP : si la poursuite de l'exécution d'une mesure ambulatoire débutée en liberté paraît dangereuse pour autrui, la peine privative de liberté prononcée conjointement et jusqu'alors suspendue doit être exécutée et la mesure suivie simultanément à l'exécution de la peine.
- Art. 75a, al. 1, et art. 90, al. 4^{bis}, CP : avant d'accorder des allègements de régime (passage en secteur ouvert, sorties, régime de travail externe, régime de travail et logement externes, libération conditionnelle), le caractère dangereux d'un détenu pour la collectivité doit être examiné par la commission spécialisée de l'art. 62d, al. 2, CP lorsque le condamné a commis une infraction au sens de l'art. 64, al. 1, CP et que l'autorité d'exécution ne peut se prononcer de manière catégorique sur sa dangerosité.
- Art. 76, al. 2, CP : s'agissant de l'exécution d'une peine privative de liberté, en présence d'un risque de récidive ou de fuite, le détenu est placé dans un établissement pénitentiaire fermé ou dans la section fermée d'un établissement pénitentiaire ouvert.
- Art. 84, al. 6^{bis}, et art. 90, al. 4^{ter}, CP : les personnes condamnées à un internement à vie ne peuvent bénéficier de congés ou d'autres d'allègements de régime tant durant l'exécution de la peine privative de liberté qui précède l'internement à vie que durant l'exécution de cette mesure.

De même, plusieurs textes légaux et ordonnances administratives traitant spécifiquement de la situation des auteurs dangereux ont été édictés au sein des trois concordats d'exécution des peines et mesures :

- dans le Concordat latin :

¹³ En pratique, cette exigence doit toutefois être pondérée puisque la jurisprudence reconnaît qu'une expertise conserve son actualité tant que les circonstances entourant le cas d'espèce demeurent inchangées : ATF 128 IV 241, c. 3.4.

- le Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes, section 6 (art. 20 ss) « Relations avec des délinquants potentiellement dangereux » ;
- le Protocole du 20 février 2014 concernant l'accompagnement de détenus potentiellement dangereux lors de sorties (Protocole sur l'accompagnement des détenus dangereux) ;
- la Recommandation du 31 octobre 2013 relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution ;
- dans le Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest :
 - Règlement für die konkordatliche Fachkommission (KoFako) et son annexe ;
- dans le Concordat de la Suisse orientale :
 - Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012.

5.3 Structures

5.3.1 Organisation

La plupart des cantons ont créé, ces dernières années, des services d'exécution des peines et mesures (*Ämter für Justizvollzug*), aussi nommés services pénitentiaires dans plusieurs cantons romands. Ces services centralisent, sous une direction générale, l'autorité d'exécution des sanctions pénales, l'autorité chargée de la probation ainsi que les établissements de privation de liberté (prisons, établissements pénitentiaires et établissements d'exécution de mesures)¹⁴.

5.3.2 Compétences

La question des compétences en matière de placement (art. 76 CP), de libération conditionnelle d'une peine (art. 86 ss CP) ou d'une mesure (art. 62 ss et art. 64 a CP), d'autres allègements de régime et lors d'un changement de sanction montre des systèmes différents entre les concordats alémaniques et le Concordat latin. En effet, le Concordat latin connaît la coexistence d'autorités judiciaires, sous la forme d'un/e juge ou d'un tribunal d'application des peines et mesures (GE, TI, VD, VS), et d'autorités administratives (FR, JU, NE). En Suisse alémanique, en revanche, ces compétences ne ressortissent pas à des instances judiciaires mais exclusivement à des autorités de l'administration cantonale, c'est-à-dire relevant de l'exécutif. L'analyse des bases légales cantonales montre également, comme déjà relevé en 2014 dans le rapport Amherd¹⁵, des différences notables s'agissant du degré de détail des dispositions réglementant les compétences de chaque autorité impliquée dans l'exécution des peines et mesures.

¹⁴ Voir encore une unité de psychiatrie forensique comme c'est le cas dans le canton de Zurich.

¹⁵ Rapport Amherd, p. 40 ss

Concordat latin ¹⁶	Concordat de la Suisse centrale et du N-O ¹⁷	Concordat de la Suisse orientale ¹⁸
Placement (art. 76 CP)		
- Autorité administrative : FR, GE, JU, NE, VD, VS - Autorité judiciaire (juge d'application des peines et mesures) : TI ¹⁹	Autorité administrative	Autorité administrative
Libération conditionnelle de la peine ou de la mesure (art. 86 ss, art. 62 ss et art. 64a CP)		
- Autorité administrative : FR, JU, NE - Autorité judiciaire (juge ou tribunal d'application des peines et mesures) : GE ²⁰ , TI ²¹ , VD ²² , VS ²³	Autorité administrative	Autorité administrative
Octroi d'autres allègements de régime		
- Autorité administrative : FR, GE, JU, NE, VD, VS - Autorité judiciaire (juge d'application des peines et mesures) : TI ²⁴	Autorité administrative	Autorité administrative
Prononcé ultérieur d'une sanction (sur ce point, voir aussi p. 24 s.)		
<i>Art. 63b, al. 5, CP</i> 1. Levée de la mesure : - autorité administrative : FR, JU, NE - autorité judiciaire : (juge ou tribunal d'application des peines et mesures) : GE ²⁵ , TI ²⁶ , VD ²⁷ , VS ²⁸ 2. Demande en vue d'une	<i>Art. 63b, al. 5, CP</i> 1. Levée de la mesure : autorité administrative 2. Demande en vue d'une	<i>Art. 63b, al. 5, CP</i> 1. Levée de la mesure: autorité administrative 2. Demande en vue d'une

¹⁶ FR, GE, JU, NE, VD, VS, TI

¹⁷ AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG

¹⁸ AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH

¹⁹ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. h

²⁰ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. f, q et za

²¹ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. i et j

²² Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 26, al. 1, let. a

²³ Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 10, al. 1, let. b et d

²⁴ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. h

²⁵ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. n

²⁶ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. g

²⁷ Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 28, al. 3, let. c

²⁸ Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 10, al. 1, let. a

<p>nouvelle sanction : autorité administrative</p> <p>3. Décision : - tribunal : FR, JU, NE - juge ou tribunal d'application des peines et mesures : GE²⁹, TI³⁰, VD³¹, VS³²</p> <p><i>Art. 62c, al. 3 et 4, CP</i></p> <p>1. Levée de la mesure : - autorité administrative : FR, JU, NE - autorité judiciaire (juge ou tribunal d'application des peines et mesures) : GE³³, TI³⁴, VD³⁵, VS³⁶</p> <p>2. Demande en vue d'une nouvelle sanction : - autorité administrative : FR, JU, NE, TI, VD³⁷, VS - ministère public : GE³⁸ (<i>art. 62c, al. 4, CP</i>)</p> <p>3. Décision : - tribunal : FR, JU, NE - juge ou tribunal d'application des peines et mesures : GE³⁹, TI⁴⁰, VD⁴¹, VS⁴²</p>	<p>nouvelle sanction : autorité administrative</p> <p>3. Décision : tribunal</p> <p><i>Art. 62c, al. 3 et 4, CP</i></p> <p>1. Levée de la mesure : autorité administrative</p> <p>2. Demande en vue d'une nouvelle sanction : autorité administrative</p> <p>3. Décision : tribunal</p>	<p>nouvelle sanction : autorité administrative</p> <p>3. Décision : tribunal</p> <p><i>Art. 62c, al. 3 et 4, CP</i></p> <p>1. Levée de la mesure : autorité administrative</p> <p>2. Demande en vue d'une nouvelle sanction : autorité administrative</p> <p>3. Décision : tribunal</p>
Changement de sanction (sur ce point, voir aussi p. 24 s.)		
<p><i>Art. 65, al. 1, CP (art. 64b, al. 1, let. b, CP)</i></p> <p>1. Demande en vue d'une nouvelle sanction :</p>	<p><i>Art. 65, al. 1, CP (art. 64b, al. 1, let. b, CP)</i></p> <p>1. Demande en vue d'une nouvelle sanction :</p>	<p><i>Art. 65, al. 1, CP (art. 64b, al. 1, let. b, CP)</i></p> <p>1. Demande en vue d'une nouvelle sanction :</p>

²⁹ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. o

³⁰ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. f

³¹ Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 28, al. 3, let. c

³² Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 9 et 10, al. 1, let. a

³³ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. j

³⁴ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. d

³⁵ Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 28, al. 4, let. d et e

³⁶ Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 10, al. 1, let. a

³⁷ Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 21, al. 2, let. f

³⁸ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 2, let. d

³⁹ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. j

⁴⁰ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, let. d

⁴¹ Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 28, al. 4, let. d et e

⁴² Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 9 et 10, al. 1, let. a

<ul style="list-style-type: none"> - autorité administrative : GE, FR, NE, JU, TI, VD - autorité judiciaire : VS⁴³ <p>2. Décision : tribunal qui a prononcé la peine ou ordonné l'internement (GE : tribunal d'application des peines et mesures⁴⁴)</p>	<p>autorité administrative</p> <p>2. Décision : tribunal qui a prononcé la peine ou ordonné l'internement</p>	<p>autorité administrative</p> <p>2. Décision : tribunal qui a prononcé la peine ou ordonné l'internement</p>
Prolongation de la mesure (sur ce point, voir aussi p. 24 s.)		
<p><i>Art. 59, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : <ul style="list-style-type: none"> - autorité d'exécution - ministère public : GE⁴⁵ </p> <p>2. Décision <ul style="list-style-type: none"> - tribunal : FR, NE, JU - juge ou tribunal d'application des peines et mesures : GE⁴⁶, VD⁴⁷, VS⁴⁸, TI⁴⁹ </p> <p><i>Art. 60, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : <ul style="list-style-type: none"> - autorité d'exécution - ministère public : GE⁵⁰ </p> <p>2. Décision <ul style="list-style-type: none"> - tribunal : FR, NE, JU - juge ou tribunal d'application des peines et mesures : GE⁵¹, VD⁵², VS⁵³, TI⁵⁴ </p> <p><i>Art. 63, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : <ul style="list-style-type: none"> - autorité d'exécution </p>	<p><i>Art. 59, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : autorité d'exécution</p> <p>2. Décision : tribunal</p> <p><i>Art. 60, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : autorité d'exécution</p> <p>2. Décision : tribunal</p> <p><i>Art. 63, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : autorité d'exécution</p>	<p><i>Art. 59, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : autorité d'exécution</p> <p>2. Décision : tribunal</p> <p><i>Art. 60, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : autorité d'exécution</p> <p>2. Décision : tribunal</p> <p><i>Art. 63, al. 4, CP</i></p> <p>1. Demande en vue d'une prolongation : autorité d'exécution</p>

⁴³ Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 10, al. 1, let. c

⁴⁴ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. v

⁴⁵ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 2, al. 1, let. a

⁴⁶ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. e

⁴⁷ Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 28, al. 4, let. a

⁴⁸ Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 9

⁴⁹ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. c

⁵⁰ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 2, al. 1, let. a

⁵¹ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. e

⁵² Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 28, al. 4, let. b

⁵³ Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 9

⁵⁴ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. c

- ministère public : GE ⁵⁵ 2. Décision : - tribunal : FR, NE, JU - juge ou tribunal d'application des peines et mesures : GE ⁵⁶ , VD ⁵⁷ , VS ⁵⁸ , TI ⁵⁹	2. Décision : tribunal	2. Décision : tribunal
---	------------------------	------------------------

Le type d'autorité compétente, administrative ou judiciaire, n'a cependant pas d'influence sur les décisions prises, qui se fondent sur les dispositions applicables du Code pénal et sur une appréciation globale (incluant une évaluation du risque). Ainsi, par exemple, lors de l'examen de la libération conditionnelle de l'exécution d'une peine, une autorité administrative ou judiciaire doit tenir compte des mêmes conditions (art. 86 CP).

5.3.3 Commissions d'évaluation de la dangerosité

Une autre différence concerne la commission d'évaluation de la dangerosité prévue à l'art. 62d, al. 2, CP : les concordats de la Suisse alémanique en ont un chacun, tandis que le Concordat latin en a sept, une par canton. Un processus d'harmonisation des pratiques des sept commissions latines a débuté en 2017. L'existence de neuf commissions spécialisées entraîne une multiplication d'organisations et de fonctionnements différents⁶⁰. De même, le recours à la commission de dangerosité diverge suivant les cantons, respectivement les concordats⁶¹. La composition de ces commissions, de même que leurs procédures, présentent par conséquent une grande variété.

Concordat latin	Concordat de la Suisse centrale et du N-O	Concordat de la Suisse orientale
Type		
Sept commissions cantonales (une par canton)	Une commission concordataire	Une commission concordataire
Base légale		
À chaque fois dans les bases légales cantonales ⁶²	Art. 10 Konkordatsvereinbarung vom 5. Mai 2006 ; Reglement für die konkordantliche Fachkommission (KoFako) et son annexe relative au recrutement et à la procédure d'élection des membres de la KoFako	Art. 6 Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004 ; Ch. 3 Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen

⁵⁵ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 2, al. 1, let. e

⁵⁶ Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10) : art. 3, let. m

⁵⁷ Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) : art. 28, al. 3, let. a

⁵⁸ Loi d'application du code pénal (RS 311.1) : art. 9

⁵⁹ Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.100) : art. 10, al. 1, let. f

⁶⁰ ZERMATTEN/FREYTAG, p. 84 ss

⁶¹ *Infra* p. 23

⁶² ROHNER, p. 157 ss

		Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012
Composition		
Varie selon le canton. Dans la plupart des commissions, on trouve des membres supplémentaires avec des profils autres que ceux prescrits dans le CP (par ex. des représentants de la probation [FR], des avocats [JU, NE, VS, TI], des juges [FR, JU, VD, TI], des travailleurs sociaux [VD], etc.)	Représentants des autorités de poursuite, des autorités d'exécution et de la psychiatrie forensique possédant des profils définis ⁶³	Représentants des autorités de poursuite/tribunaux, des autorités d'exécution et de la psychiatrie. Au moins 1/3 des membres sont des femmes
Fonctionnement		
Divers	Système de chambre à quatre membres (avec une représentation de chaque discipline, y compris la présidence)	Siège en principe avec quatre membres au minimum (avec une représentation de chaque discipline)
Méthode		
Divers	Utilisation de la liste de critères de Dittmann pour l'évaluation du pronostic légal ⁶⁴	Utilisation de la liste de critères de Dittmann pour l'évaluation du pronostic légal

5.4 Gestion des délinquants dangereux

À l'heure actuelle, il n'existe pas de modèle de travail uniforme pour l'exécution des peines et mesures en Suisse. Les deux concordats de Suisse alémanique utilisent, depuis 2018, le concept ROS pour une approche systématique et standardisée. En novembre 2017, le Concordat latin a adopté un concept comparable à ROS, nommé PLESOR (Processus Latin de l'Exécution des Sanctions Orientée vers le Risque), qui entrera en vigueur en 2020. L'utilisation dans toute la Suisse d'instruments liés à ROS/PLESOR (méthodes uniformisées et validées ainsi qu'une terminologie spécialisée commune) renforcera la validité et la transparence tout en améliorant la communication relative aux évaluations du risque⁶⁵.

En l'absence d'un modèle de travail uniforme et harmonisé utilisé par tous les cantons, il convient d'examiner s'il existe des divergences problématiques sur les principales questions concernant la gestion des risques : triage et évaluation des auteurs potentiellement dangereux (5.4.1), instruments d'évaluation (5.4.2), planification de l'exécution (5.4.3), autorisations de sortie et de congé (5.4.4) et échange d'informations durant l'exécution d'une peine ou d'une mesure (5.4.5).

⁶³ Art. 4 Règlement für die konkordantliche Fachkommission des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz

⁶⁴ BRÄGGER/GRAF, p. 5

⁶⁵ BRÄGGER/GRAF, p. 16

5.4.1 Gestion des risques

Pour une gestion des cas orientée sur les risques, il faut d'abord identifier, sur la base des pièces existantes au dossier (extrait du casier judiciaire, jugement, expertise psychiatrique, etc.) ou à l'aide d'un instrument de travail spécifique, les cas dans lesquels des éléments indiquent un risque élevé de commission de nouvelles infractions violentes ou sexuelles et pour lesquels une évaluation approfondie du risque s'avère, dès lors, nécessaire.

Dans le concept ROS, le triage⁶⁶ s'effectue avec l'outil FaST (*Fall-Screening-Tool*)⁶⁷. FaST ne peut pas estimer le risque de récidive. Il indique simplement, en présence de facteurs de risque validés empiriquement et dont il est statistiquement prouvé qu'ils sont pertinents, qu'un examen plus poussé doit être effectué.

Les cantons latins ne possèdent, à l'heure actuelle, pas de standards communs pour cette étape du tri (ou triage) mais divers outils internes ont été élaborés. De même, les critères pour juger du risque présenté par un auteur sont différents⁶⁸ et leur pondération ainsi que les conséquences qui en découlent – même lorsque les critères sont identiques – ne sont pas harmonisées. Le concept PLESOR, qui conserve l'articulation en quatre phases de ROS, comporte également un tri initial, lequel classe la personne évaluée dans l'une des trois catégories⁶⁹ prévues en fonction de la dangerosité et du risque de récidive : dangerosité élevée / récidive élevée (++) ; faible dangerosité / récidive élevée (-+) ou dangerosité élevée (gravité) / faible récidive (+-) ; faible dangerosité / faible récidive (- -). À cette fin, le Concordat latin œuvre, jusqu'à fin 2018, à l'élaboration d'une grille de tri PLESOR. Celle-ci pourra être utilisée à l'interne, dans le courant de l'année 2019.

Si le tri conclut à un risque élevé qu'une nouvelle infraction violente ou sexuelle soit commise, une évaluation du risque (aussi nommée évaluation criminologique en Suisse latine) a lieu dans une deuxième étape. L'évaluateur ou l'évaluatrice y procède en récoltant des informations (dossier pénal, intervenants, etc.) et en utilisant des outils d'évaluation⁷⁰ adaptés à la problématique de l'expertisé/e. En Suisse romande, en règle générale, la personne concernée est entendue et interrogée durant ce processus.

Selon le concept ROS, le service des évaluations de psychologie légale, un service centralisé pouvant être mandaté par tous les cantons d'un même concordat, évalue le risque de récidive (quantification du risque de délinquance individuel propre au délit, description du mécanisme du délit, probabilité de survenance) et les besoins d'intervention (réceptivité ayant un impact sur les risques), et désigne les domaines problématiques influant sur les risques qui doivent être traités. En outre, s'agissant de la surveillance du risque, les besoins en termes de contrôle sont identifiés (indication de développements potentiellement critiques durant l'exécution de la peine ou de la mesure) afin que les spécialistes impliqués sachent qui doit réagir et de quelle manière en présence de signaux d'alarme. L'objectif consiste à évaluer le risque de récidive et les « possibilités d'intervention » de telle sorte que l'autorité d'exécution puisse planifier l'exécution et associer à celle-ci les institutions et les thérapeutes concernés, ainsi que – dans le cadre de son mandat – le service de probation⁷¹.

⁶⁶ Le triage est une étape du processus qui identifie, après réception du cas, la nécessité de procéder à des investigations plus approfondies des risques et des besoins (rapport final ROS, p. 20).

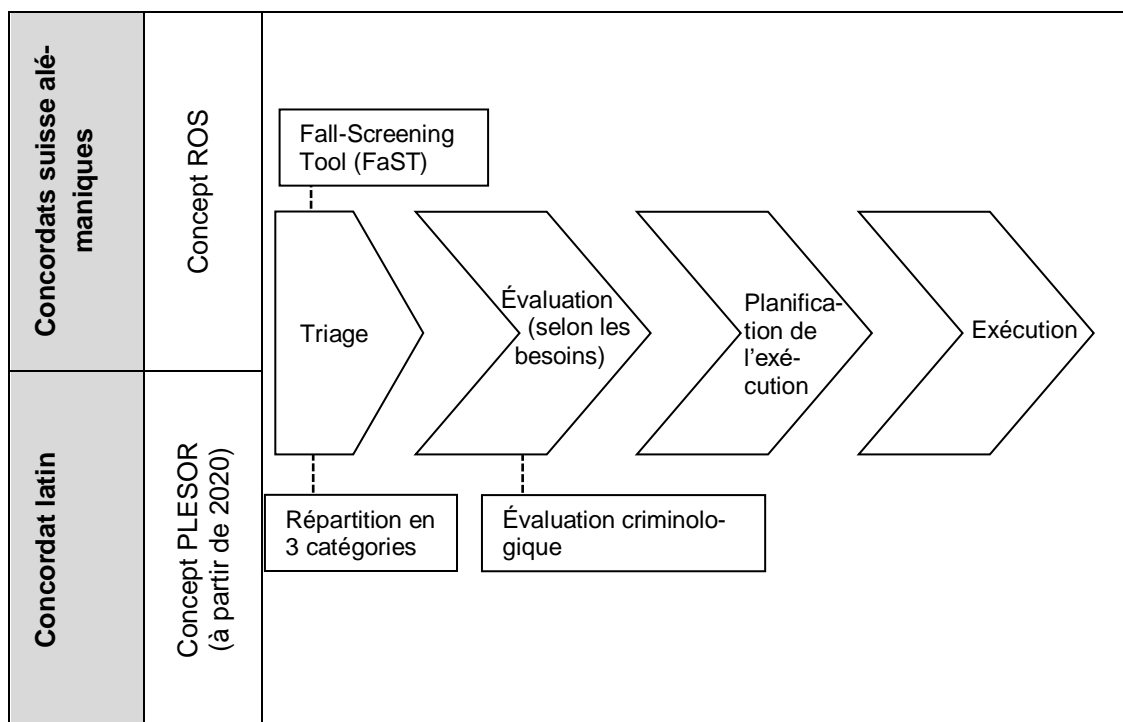
⁶⁷ Rapport final ROS, p. 20 s. ; LOEWE-BAUR, p. 67

⁶⁸ Tous les cantons de Suisse latine utilisent le critère de la condamnation à une mesure selon l'art. 59 ou 64, al. 1, CP pour évaluer le risque que présente un auteur. D'autres critères, tels que les condamnations antérieures, la commission d'une infraction violente ou sexuelle sont, en revanche, appliqués de manière différente selon les cantons.

⁶⁹ Ces catégories sont les mêmes que celles de ROS.

⁷⁰ *Infra* p. 17 s.

⁷¹ Rapport final ROS, pp. 3 et 21 ; LOEWE-BAUR, p. 146



Source : <http://rosnet.ch/>

En Suisse romande et au Tessin, il n'existe pas de service centralisé menant des évaluations criminologiques pour d'autres cantons. Néanmoins, la majorité des cantons romands s'est dotée d'une unité criminologique à l'interne. Seuls les cantons du Jura et du Tessin recourent à des experts et expertes externes ou aux services d'un autre canton. Bien que les unités criminologiques cantonales puissent avoir des attributions allant au-delà de celles du concept ROS dans le domaine de la psychologie légale, comme l'évaluation de personnes en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté, elles ne sauraient se substituer aux experts psychiatres dans les cas prévus par le Code pénal. À noter que dans les cantons latins, les évaluations criminologiques incluent systématiquement une audition de la personne évaluée – ce qui n'est pas le cas en Suisse allemande. L'introduction de PLESOR en Suisse romande et au Tessin ne devrait pas forcément modifier les structures existantes. En ce sens, la création pour la Suisse latine d'un service central chargé des évaluations de psychologie légale (sur le modèle de ROS) n'est pas prévu et les cantons devraient garder leurs structures actuelles. L'introduction de PLESOR permettra, en revanche, une uniformisation des pratiques sur la base de standards scientifiques.

5.4.2 Instruments d'évaluation

Dans le contexte de l'exécution des peines et mesures, la dangerosité d'un délinquant (c'est-à-dire d'une personne prévenue ou condamnée pour une infraction) se mesure selon le risque de récidive qu'il présente. Il existe un très grand nombre d'instruments et d'outils permettant d'estimer le risque de récidive en général ou selon des critères spécifiques tels que la nature de l'infraction commise, des caractéristiques propres à l'auteur, etc.⁷². À l'heure actuelle, il n'y a pas de pratique harmonisée relative à l'utilisation de ces instruments⁷³. Les

⁷² MICHEL/FREYTAG, p. 117 s.; ROHNER, N 258 ss

⁷³ MICHEL/FREYTAG, p. 118 s.

autorités d'exécution et les commissions d'évaluation de la dangerosité recourent, cependant, généralement au jugement professionnel structuré (*Structured Professional Judgment* ; SPJ) ; ceci signifie que le personnel formé en criminologie utilise des critères individuels ou des listes de critères pour évaluer concrètement l'intervention prévue dans un cas. Dans certaines situations, des instruments pronostics spécifiques sont utilisés. Généralement, le SPJ se fonde sur les rapports d'exécution, de la direction ou les rapports thérapeutiques ainsi que sur les expertises psychiatriques forensiques existants. En particulier, dans le cadre d'expertises psychiatriques forensiques, on a recours, selon les standards, en plus d'une évaluation clinique, à des instruments pronostics en matière criminelle spécifiques. Les cantons utilisent exclusivement des instruments de pronostic criminel standardisés et validés scientifiquement. Ils ont généralement recours aux plus connus (PCL-R, HCR-20, FOTRES, LS/CMI, VRAG, SORAG, Statique-99, ODARA, etc.) ; les cantons, qui ont introduit ROS, emploient par exemple FOTRES⁷⁴.

5.4.3 Planification de l'exécution

D'une part, l'autorité d'exécution doit planifier l'exécution de la peine ou de la mesure ; d'autre part, en application de l'art. 75, al. 3, et de l'art. 90, al. 2, CP, les établissements doivent établir un plan d'exécution de la peine ou de la mesure interne et spécifique à l'institution. Ces plans tiennent compte des résultats de la procédure d'évaluation. Chacun des trois concordats a édicté une directive sur le sujet. Les trois textes se rejoignent en ce sens qu'ils règlent tous les points suivants : la répartition des compétences entre autorité et établissement d'exécution, un réexamen du plan d'exécution de la sanction au moins une fois par an et plusieurs points centraux relatifs au contenu (planification globale de l'exécution et des objectifs à atteindre, y compris les conditions à respecter à chaque progression ; mesures visant la resocialisation et la réparation du dommage ; relations avec l'extérieur ; occupation et formation ; éventuelle prise en charge thérapeutique).

Si un risque de récidive élevé a été identifié, il faut en tenir compte dans la planification mais également lors de l'établissement du plan d'exécution. En Suisse alémanique, ROS prévoit une planification axée sur le risque de récidive et en même temps sur les besoins individuels, les ressources et la réceptivité de la personne condamnée.

Dans les cantons latins, le risque est également pris en considération lors de la rédaction du plan d'exécution. Lorsque l'autorité a réalisé une évaluation criminologique, celle-ci est incluse dans l'appréciation globale. En revanche, les cantons latins n'ont pour l'heure pas de conception commune permettant d'identifier les cas à risque. Ils se basent cependant sur des critères relativement proches (infractions commises, condamnation prononcée, items des grilles de triage, etc.). L'introduction de PLESOR en Suisse latine y remédiera.

En l'état, il n'y a pas, concernant la planification de l'exécution, de différences considérables entre les trois régions concordataires qui nécessiteraient une harmonisation.

5.4.4 Sorties et congés

Les concordats ont édicté des règles détaillées concernant la question des sorties :

- dans le Concordat latin :
 - le Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes ;

⁷⁴ Cf. Rapport final ROS, p. 22

- le Protocole du 20 février 2014 concernant l'accompagnement de détenus potentiellement dangereux lors de sorties ;
- dans le Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest :
 - Richtlinie betreffend die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 19. November 2012 ;
- dans le Concordat de la Suisse orientale :
 - Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 7. April 2006.

Une analyse de ces dispositions met en lumière des différences concernant l'utilisation des termes « sortie » et « congé », la fréquence à laquelle ces allègements sont octroyés et leur durée, en particulier celle du congé relationnel (*Beziehungsurlaub*).

Le Concordat latin distingue entre le congé, la permission et la conduite. Le Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest tout comme le Concordat de la Suisse orientale différencient la sortie, du congé spécial et du congé relationnel.

S'agissant du congé (dans le Concordat latin), respectivement du congé relationnel (dans le Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest, ainsi que dans le Concordat de la Suisse orientale), le Concordat latin ne fait pas de distinction, comme c'est le cas dans les deux autres concordats, entre le milieu ouvert ou fermé. Autre différence, la durée des congés est établie selon une échelle et un congé peut, en règle générale, être accordé chaque deux mois au maximum. Les deux concordats alémaniques n'utilisent pas une telle échelle et un congé relationnel peut être octroyé chaque mois.

Si les différences constatées peuvent engendrer une inégalité de traitement entre les détenus de Suisse latine et de Suisse alémanique, elles ne représentent pas une menace *per se* pour la sécurité publique. En effet, les règles applicables aux délinquants dangereux en matière de sorties sont définies dans le Code pénal. Selon les dispositions applicables, aucun congé ou sortie ne peut être accordé au condamné dont le comportement en détention s'y oppose ou qui présente un risque de récidive ou de fuite⁷⁵, ni à une personne internée à vie⁷⁶. À cet égard, l'examen du pronostic relatif à l'ouverture du cadre, permettant à l'autorité de statuer sur une autorisation de sortie est prescrit de manière identique dans toute la Suisse. L'autorité compétente examine, à cette fin, une liste de critères⁷⁷ tels que, par exemple, le type d'infraction perpétrée, la présence de troubles mentaux chez le délinquant, sa personnalité, son comportement en détention, ses capacités relationnelles, sa capacité à prendre et à tenir ses engagements, cas échéant l'évolution du traitement ordonné à son encontre, ses capacités d'introspection, l'environnement social proposé lors d'une sortie ou d'un congé, ses motivations à obtenir une sortie ou un congé, etc.

En lien avec la question des sorties et congés des délinquants dangereux, il faut encore mentionner la motion Rickli 11.3767 « Halte aux congés et aux sorties pour les personnes internées » remaniée par le Conseil des États et acceptée par le Conseil national. Dans ce cadre, le Conseil fédéral a été invité à présenter une modification de l'art. 64 CP visant à exclure les congés et sorties des personnes internées.

⁷⁵ Art. 84, al. 6, et art. 90, al. 4, CP

⁷⁶ Art. 84, al. 6^{bis}, et art. 90, al. 4^{ter}, CP

⁷⁷ Voir notamment l'art. 20 du Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes en vigueur dans le Concordat latin.

5.4.5 Echange d'informations et secret médical

De nombreux cantons ont édicté des dispositions réglant la question de la transmission d'informations durant l'exécution d'une peine ou d'une mesure entre les autorités et le thérapeute mandaté. Certains cantons⁷⁸ ont également réglementé le droit pour le spécialiste chargé de l'expertise ou du traitement d'accéder aux données (dossiers d'exécution, données personnelles sensibles, profils de la personnalité, etc.). Dans un arrêt de 2011⁷⁹, le Tribunal fédéral s'est appuyé sur la réglementation du canton de Zurich pour justifier la transmission d'un rapport thérapeutique à l'autorité d'exécution. Il ressort d'un examen global de la situation que les cantons n'ont pas légiféré de manière uniforme et que les variations sont importantes tant au niveau du contenu que de la densité normative. Le tableau ci-après présente une image d'ensemble des bases légales concordataires et cantonales en la matière.

Concordat latin	Concordat de la Suisse centrale et du N-O	Concordat de la Suisse orientale
Echange d'informations durant l'exécution des peines et mesures		
<p><i>Concordat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Recommandation du 31 octobre 2013 relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution - Art. 17, al. 3, Règlement du 31 octobre 2013 concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes <p><i>Cantons</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - FR : art. 69, al. 3, Loi sur l'exécution des peines et des mesures (RSF 340.1) - GE : art. 5a, al. 2, Loi d'application du code pénal suisse et 	<p><i>Concordat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 8, al. 2 et 3, Richtlinie über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug vom 25. November 2016 - Richtlinien für den Vollzug der ambulanten Behandlung vom 4. November 2005 - Art. 11, let. d, Richtlinie betreffend die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 19. November 2012 <p><i>Cantons</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - AG : § 53, al. 3, Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (SAR 253.111) - BE: art. 25, al. 3, et art. 27, Loi sur l'exécution judiciaire (entrée en vigueur en 2018) 	<p><i>Concordat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ch. 2.1., Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012 - Ch. 2.4., Richtlinien über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug vom 30. Oktober 2015 - Ch. 3.2., let. d, Richtlinien über die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 7. April 2006 <p><i>Cantons</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - AI : - - AR : art. 25, al. 2, Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug und die Bewährungshilfe (bGS 341.11) - GL : -

⁷⁸ Par exemple, les cantons de BE, de LU et de SO

⁷⁹ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_4/2011 du 28 novembre 2011, c. 2.10

<p>d'autres lois fédérales en matière pénale (E 4 10)</p> <ul style="list-style-type: none"> - JU : art. 20a, Loi sur l'exécution des peines et mesures (RSJU 341.1) - NE : art. 9a, Loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (RSN 351.0) - VD : art. 33e, Loi sur l'exécution des condamnations pénales (RSV 340.01) - VS : art. 28, Loi d'application du code pénal (RS 311.1) - TI : art. 24, al. 2, et art. 25, al. 3, Regolamento sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (RL 341.110) 	<ul style="list-style-type: none"> - BL : - - BS : § 43 et 44, Verordnung über den Justizvollzug (SG 258.210) - LU : § 22, Gesetz über den Justizvollzug (SRL 305) et § 46, § 48 à 50, Verordnung über den Justizvollzug (SRL 327) - NW : - - OW : - - SO : § 32, Gesetz über den Justizvollzug (BGS 331.11) - SZ: § 33d, 33e et 33h, Haft-, Straf- und Massnahmenvollzugsverordnung (SRSZ 250.311) - UR : art. 24, Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug (RB 3.9321) - ZG: art. 5, al. 3, Justizvollzugsverordnung (BGS 331.11) 	<ul style="list-style-type: none"> - GR : art. 17, al. 1, 62, al. 5, 65, 66 et 71, Justizvollzugsverordnung (BR 350.510) - SG : art. 35, al. 2, let. c, et 60, al. 3, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1) - SH : § 10, al. 2, Justizvollzugsverordnung (SHR 341.101) - TG : - - ZH : § 71, al. 4, § 74, al. 4 et § 80, Justizvollzugsverordnung (LS 331.1)
---	--	--

6 Champs d'action

6.1 Gestion des risques

Il est, aujourd'hui, indéniable que l'objectif premier de l'exécution des peines et mesures consiste à diminuer le risque de récidive⁸⁰. L'adoption par l'ensemble des cantons alémaniques de ROS d'ici à la fin de l'année 2018 et la volonté des cantons latins d'adopter un processus similaire en 2020 entérinent cette réalité.

L'analyse des différentes procédures montre que si tous les cantons prennent en considération, par divers moyens (triage, évaluation du risque, planification de l'exécution, etc.), les risques que présente un auteur, une grande variété des pratiques subsiste, en particulier au sein du Concordat latin. Ainsi, les cantons romands et le Tessin ne disposent actuellement ni d'un même outil de tri, ni d'un instrument pronostic général, ni d'une conception commune des cas à risques⁸¹. Ils ne disposent pas non plus d'une unité spéciale commune pour l'évaluation des détenus dangereux. À l'heure actuelle, en raison du nombre restreint de places, en particulier en Suisse latine, dans les établissements où sont placés les criminels dangereux (établissements pénitentiaires fermés, sections fermées d'établissements ouverts ou

⁸⁰ Voir art. 75, al. 1, CP « L'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions » et art. 56, al. 1, let. a, CP « Une mesure doit être ordonnée si une peine seule ne peut écarter le danger que l'auteur commette d'autres infractions ».

⁸¹ *Supra*, p. 16 s.

établissements d'exécution de mesures)⁸², les transferts sont fréquents. L'absence de notions, d'outils et de processus harmonisés engendre une communication complexifiée et pourrait, dans le pire des cas, conduire à une appréciation divergente d'une même situation.

Les personnes condamnées, pour lesquelles la nécessité d'un traitement au sens médical n'a pas été identifiée et à l'encontre desquelles aucune mesure n'a donc été ordonnée, doivent, malgré tout, participer activement aux efforts de resocialisation mis en œuvre et à la préparation de leur libération (art. 75, al. 4, CP). En ce sens, il est attendu qu'elles effectuent un travail sur le délit commis. Il est, en effet, reconnu que le manque d'introspection par rapport au délit perpétré a une certaine pertinence sur le pronostic. De ce fait, il est important qu'aussi bien les personnes en exécution d'une mesure que d'une peine accomplissent un travail axé sur le risque et le délit et se penchent sur les causes ainsi que les conséquences des infractions commises.

6.2 Organisation, composition, fonctionnement et saisine des commissions spécialisées

La coexistence de neuf commissions de dangerosité, sept cantonales et deux concordataires, implique autant d'organisations, de compositions et de méthodes de travail différentes⁸³. Cette réalité n'apparaît pas optimale du point de vue de l'uniformisation des pratiques.

L'affectation cantonale des commissions de dangerosité au sein du Concordat latin soulève des questions⁸⁴. La limitation territoriale peut conduire à un nombre restreint d'experts disponibles, lesquels se sont, en outre, souvent déjà occupés de la personne condamnée dans un autre rôle, ce qui pose la question de l'impartialité. L'art. 62*d*, al. 2, 2^e phrase, CP prévoit que les membres représentant le domaine de la psychiatrie ne doivent pas avoir traité l'auteur ou s'être occupés de lui d'une quelconque manière. Il semble impératif que les autres membres de la commission soient eux aussi indépendants et n'aient pas eu affaire à l'auteur dans un autre rôle. Enfin, l'analyse de la composition de certaines commissions cantonales montre la participation de membres issus de domaines autres que ceux prescrits à l'art. 62*d*, al. 2, CP (par exemple des avocats ou des juges qui ne sont pas principalement actifs en droit pénal). Il importe de veiller à ce que les personnes désignées pour siéger dans ces commissions possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires pour cette tâche.

Les deux concordats alémaniques ont édicté des règles concernant la récusation de leurs membres et le Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest a posé des exigences quant aux qualifications professionnelles des membres de sa commission.

En Suisse latine, les perspectives futures ne tendent actuellement pas à la création d'une commission spécialisée concordataire. Cependant, depuis 2016, quatre réunions ont eu lieu entre les présidents des commissions cantonales. Cette collaboration intercantonale devrait se poursuivre sous la forme d'un organe concordataire. Il est ainsi prévu de réfléchir à la mise en place de processus communs dans les commissions spécialisées cantonales, par exemple des standards d'évaluation. Des standards communs ont d'ailleurs été élaborés en date du 25 avril 2018.

⁸² Art. 76, al. 2, CP

⁸³ BRÄGGER/GRAF, p. 6

⁸⁴ ZERMATTEN/FREYTAG, p. 87

Ainsi que le relevait le rapport Amherd, la saisine des commissions spécialisées n'est pas uniforme lors de la procédure d'examen de la libération conditionnelle d'une mesure thérapeutique institutionnelle (lors de la commission d'une infraction visée à l'art. 64, al. 1, CP) ou d'un internement⁸⁵. Si certains cantons font une application *stricto sensu* de l'art. 62d, al. 2, CP, d'autres renoncent à recourir systématiquement à la commission spécialisée, en se référant à l'art. 90, al. 4^{bis}, CP et son renvoi à l'art. 75a, al. 1, CP⁸⁶. Ces deux dispositions prévoient que pour les allègements de régime, dont la libération conditionnelle, l'examen par une commission spécialisée n'est requis que si, en plus de la commission d'une infraction visée à l'art. 64, al. 1, CP, l'autorité ne peut se prononcer de manière catégorique sur le caractère dangereux du détenu pour la collectivité (art. 75a, al. 1, let. b, CP). À noter que le projet du Conseil fédéral de modifier l'art. 90, al. 4^{bis}, CP afin de remédier à ces divergences dans l'application de cette norme n'a pas été retenu dans le texte final soumis au référendum⁸⁷. Lors des débats au Parlement, il a été relevé que cette modification n'était pas soutenue par les praticiens, au motif qu'elle pourrait causer des difficultés et ne créer qu'une apparence de sécurité⁸⁸. Il ne fait d'ailleurs que peu de sens de consulter la commission spécialisée seulement au moment de la libération conditionnelle alors que des démarches en vue d'ouvertures du cadre ont dû être entreprises bien auparavant.

L'Office fédéral de la justice estime qu'il existe une certaine nécessité de réglementer la question de la composition et de la saisine de la commission de dangerosité.

6.3 Echange d'informations

Le rapport Amherd faisait état de lacunes dans la gestion et la diffusion de l'information entre les différents services et autorités impliqués⁸⁹. En effet, la transmission d'informations de la part du thérapeute sur l'exécution de la mesure ordonnée ou la prise en charge librement choisie en détention est primordiale pour les autorités d'exécution. Si de nombreux cantons ont prévu, dans des lois et ordonnances cantonales, les modalités d'un devoir de la part du thérapeute mandaté de renseigner sur le déroulement de l'exécution de la mesure, force est de constater que seuls quelques-uns ont légiféré de manière détaillée. *Idem*, rares sont les cantons qui ont prévu un devoir d'information lorsque le thérapeute a connaissance d'une menace concrète et imminente pour un tiers.

De manière générale, la transmission d'informations durant l'exécution de la peine ou de la mesure doit être considérée au sens large et dépasser la problématique du secret médical. Il s'avère primordial que toute information importante soit partagée avec tous les intervenants concernés (autorité d'exécution et de probation, autorité judiciaire, établissement pénitentiaire ou institution, thérapeute et autres intervenants externes) et entre les cantons lorsque la personne est placée dans un autre canton que le canton de jugement. À titre d'illustration, la connaissance de l'existence d'une nouvelle relation sentimentale entre un abuseur sexuel d'enfants et une mère doit être signalée aux différents acteurs concernés, afin que ce fait puisse être discuté et que des mesures (association de la partenaire, etc.) puissent être prises (suivi des risques).

⁸⁵ Rapport Amherd, p. 32

⁸⁶ Message du 4 avril 2014 relatif à la modification du code pénal et du code pénal militaire (Réforme du droit des sanctions), FF 2012, pp. 4404 et 4412 ; ROHNER, N 142 ss

⁸⁷ FF 2015 4453 ; ROHNER, N 148

⁸⁸ BO 2014 E 643

⁸⁹ Rapport Amherd, p. 100

Pour l'heure, l'Office fédéral de la justice ne voit pas la nécessité d'agir de manière prioritaire dans ce domaine.

6.4 Procédure lors du prononcé ultérieur d'une sanction, de la prolongation d'une mesure et du changement d'une sanction

Au cours de l'analyse des différences dans la répartition des compétences en matière d'exécution des peines et mesures (ch. 5.3.2)⁹⁰, le groupe de travail a identifié des difficultés qui pourraient se poser lors de procédures dans lesquelles un tribunal doit prendre une décision à la requête de l'autorité d'exécution. Ce problème peut se présenter dans les situations suivantes :

- levée d'une mesure ambulatoire (art. 63a CP) et transformation de la peine restante en une mesure institutionnelle (art. 63b, al. 5, CP) ;
- levée d'une mesure institutionnelle (art. 62c, al. 1, CP) et transformation en une autre mesure institutionnelle (art. 62c, al. 3, CP) ou un internement (art. 62c, al. 4, CP) ;
- prolongation d'une mesure (art. 59, al. 4, art. 60, al. 4, et art. 63, al. 4, CP)
- changement de sanction : transformation d'une peine privative de liberté en une mesure institutionnelle (art. 65, al. 1, CP), d'un internement en une mesure institutionnelle (art. 65, al. 1, CP) ou d'une peine privative de liberté en un internement (art. 65, al. 2, CP).

6.4.1 Droit actuel

Les trois types mesures, qui revêtent une importance particulière pour les délinquants dangereux, sont brièvement exposés ci-dessous.

6.4.1.1 Mesure ambulatoire

L'autorité compétente vérifie, au moins une fois par an, s'il y a lieu de poursuivre le traitement ambulatoire ou de le stopper (art. 63a, al. 1, CP). Si la mesure est arrêtée parce que sa poursuite paraît vouée à l'échec, parce qu'elle a atteint la durée légale maximale ou parce qu'elle est restée sans résultat, la peine privative de liberté éventuellement suspendue doit être exécutée, après imputation de la privation de liberté entraînée par la mesure ambulatoire. La peine privative de liberté peut être remplacée par une mesure institutionnelle (art. 63b, al. 5, CP).

La durée maximale d'une mesure ambulatoire est de cinq ans. La mesure peut cependant être prolongée à raison de cinq ans au plus à chaque fois. En tenant compte du principe de proportionnalité, la mesure peut être prolongée aussi souvent et aussi longtemps que sa poursuite paraît nécessaire (art. 63, al. 4, CP).

6.4.1.2 Mesure institutionnelle selon l'art. 59 CP

L'autorité compétente vérifie, au moins une fois par an, d'office ou sur demande, si l'auteur peut être libéré conditionnellement de l'exécution de la mesure, et à quel moment, ou si la mesure peut être levée. Lorsque la mesure est levée (art. 62c, al. 1, CP), une décision doit aussi être prise sur les conséquences juridiques, c'est-à-dire si la mesure doit être transformée en une autre mesure institutionnelle (art. 62c, al. 3, CP) ou en un internement (art. 62c, al. 4, CP).

La durée maximale d'une mesure selon l'art. 59 CP est de cinq ans. La mesure peut cependant être prolongée, en tenant compte du principe de proportionnalité, à raison de cinq ans

⁹⁰ *Supra* p. 10 ss

au plus à chaque fois, aussi longtemps que les conditions d'une libération conditionnelle de l'exécution de la mesure ne sont pas réunies et que le maintien de la mesure paraît nécessaire pour éviter de nouveaux crimes ou délits (art. 59, al. 4, CP).

6.4.1.3 Internement selon l'art. 64 CP

L'autorité compétente examine, d'office ou sur demande, au moins une fois par an et pour la première fois après une période de deux ans, si l'auteur peut être libéré conditionnellement de l'internement et, si tel est le cas, quand il peut l'être. Elle doit aussi examiner au moins une fois tous les deux ans, et pour la première fois avant le début de l'internement, si les conditions d'une mesure institutionnelle sont réunies (art. 64b, al. 1, let. b, et art. 65, al. 1, CP).

6.4.1.4 Changement de sanction selon l'art. 65 CP

Si, avant ou pendant l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'un internement, le condamné réunit les conditions d'une mesure institutionnelle, le juge peut ordonner cette mesure (art. 65, al. 1, CP). La transformation d'une peine privative de liberté en un internement est aussi possible (art. 65, al. 2, CP). Les conditions pour ordonner ultérieurement un internement sont cependant très strictes : des faits ou des moyens de preuve nouveaux doivent permettre d'établir que les conditions de l'internement étaient déjà remplies au moment du jugement.

6.4.2 Procédure

La procédure est introduite par l'autorité compétente, dans la majorité des cas l'autorité d'exécution⁹¹. Dans le cas où le changement de sanction suppose l'arrêt de la mesure, le Tribunal fédéral a précisé que la mesure doit être levée par une décision entrée en force avant que le tribunal compétent au fond ne puisse se déterminer sur les conséquences juridiques. Le tribunal n'est, au demeurant, pas lié à la requête qui lui a été soumise⁹². Le prononcé de la nouvelle mesure incombe à un juge ou tribunal d'application des peines et des mesures dans les cantons latins ayant prévu ce système⁹³, ou au juge qui a rendu la première condamnation dans les autres cantons⁹⁴. Dans le cas de l'art. 65, al. 1, CP, cette compétence ressortit au juge qui a prononcé la peine ou ordonné l'internement. Dans le cas de l'art. 65, al. 2, CP, la compétence appartient à la juridiction compétente en matière de révision.

6.4.3 Problèmes identifiés

Lorsqu'une sanction est ordonnée ou changée ultérieurement, la situation s'avère problématique dans les cas où le juge ne suit pas la demande de l'autorité compétente et que la sanction a déjà été purgée avant le terme de la procédure. Par exemple, si l'autorité compétente juge qu'un traitement des troubles mentaux (art. 59 CP) semble voué à l'échec et que l'auteur remplit les conditions d'un internement (art. 64 CP), elle demandera au juge non pas la prolongation de la mesure thérapeutique institutionnelle mais une levée de la mesure combinée avec le prononcé d'un internement (art. 62c, al. 1, let. a, et al. 4, CP)⁹⁵. Si le juge refuse d'ordonner l'internement et qu'il n'y a plus de sanction pénale à subir (car la mesure a dû

⁹¹ Art. 364, al. 1, CPP

⁹² ATF 141 IV 49, c. 2.5 et 2.6 ; HEER, p. 602 s.

⁹³ *Supra* p. 10 ss

⁹⁴ Art. 363, al. 1, CPP

⁹⁵ Ces deux possibilités s'excluent d'ailleurs mutuellement dans le cas d'un auteur dangereux : HEER, p. 592.

préalablement être levée par l'autorité et parce qu'il n'y a plus de reste de peine à exécuter), un auteur encore potentiellement dangereux peut recouvrer la liberté sans encadrement social ou thérapeutique et sans véritable préparation à la réinsertion dans la société⁹⁶. Un cas de figure similaire peut se produire à l'expiration de la durée maximale de la mesure, en cas de refus de la demande de prolongation de la mesure institutionnelle⁹⁷ et d'absence d'un reste de peine à effectuer. Le droit pénal suisse n'a pas prévu la possibilité d'un encadrement par des mesures de contrôle, notamment l'assistance de probation (art. 93 CP) et le prononcé de règles de conduite (art. 94 CP), à l'issue de la peine ou au terme de la mesure. Le rejet de la demande par le tribunal peut par ailleurs avoir pour conséquence le versement d'indemnités en raison d'une privation de liberté injustifiée pendant la procédure judiciaire.

En cas de violation de l'assistance de probation ou des règles de conduite, lesquelles sont ordonnées afin de réduire le risque de récidive, les possibilités d'intervention des autorités d'exécution sont limitées (art. 95, al. 3 et 4, CP). La loi ne prévoit pas la réintégration immédiate temporaire dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure ; celle-ci n'est possible qu'ultérieurement, sous la forme d'une décision judiciaire (art. 95, al. 5, CP).

Le début de l'exécution d'une mesure constitue le moment décisif pour calculer la durée de l'exécution et le moment où une éventuelle demande de prolongation de la mesure doit être effectuée. Le Tribunal fédéral a précisé que la privation de liberté (entraînée par le traitement institutionnel) entre le jugement exécutoire, entré en force et le début effectif du traitement ainsi que la détention provisoire ou pour des motifs de sûreté subie avant le jugement devaient être imputées sur la durée de la mesure⁹⁸. Ceci implique un raccourcissement de la durée de traitement conduisant à ce que l'autorité d'exécution doive déposer la requête de prolongation à un moment où le condamné n'est pas traité depuis longtemps ou ne l'a même encore jamais été⁹⁹.

7 Mesures relatives à la mise en œuvre de la motion

Le groupe de travail a examiné diverses mesures possibles. Au plan cantonal, de nouvelles recommandations de la CCDJP ou des concordats d'exécution des sanctions pénales, ou la proposition d'un nouveau document-cadre de la CCDJP sont envisageables. Au plan fédéral, des modifications législatives peuvent être effectuées. Le groupe de travail institué par les cantons et la Confédération est arrivé, de manière unanime, à la conclusion que les deux premières mesures avaient déjà été prises au niveau cantonal, ces dernières années. Parallèlement à la finalisation du présent rapport, l'Office fédéral de la justice a entrepris des travaux législatifs au niveau fédéral. Ces modifications législatives ont pour but d'apporter plus de clarté et de contribuer à l'harmonisation requise et nécessaire dans les domaines mentionnés ci-après.

⁹⁶ Arrêt de la Cour d'appel pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 24 août 2016, 501 2016 69 ; voir aussi l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 novembre 2017, 6B_1192/2016 et l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 décembre 2016, 6B_746/2016.

⁹⁷ Urteil der Beschwerdekammer des Obergerichts des Kantons Solothurn vom 16. September 2016, BKBES.2016.15 ; Beschluss der Beschwerdekammer in Strafsachen des Obergerichts des Kantons Bern vom 9. Dezember 2016, BK 16 342

⁹⁸ ATF 142 IV 105 c. 4. et 5 ; arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} novembre 2017, 6B_1203/2017

⁹⁹ BRÄGGER, p. 6

7.1 Procédure lors du prononcé ultérieur d'une sanction, de la prolongation d'une mesure et du changement d'une sanction et questions connexes

Lors des procédures ultérieures dans lesquelles le juge doit rendre une décision sur la demande de l'autorité d'exécution (prononcé ultérieur d'une sanction, prolongation de mesure et changement de sanction), le refus de la requête conduit, dans des cas isolés, à des conséquences préjudiciables : l'auteur est alors libéré sans préparation, sans prise en charge et sans conditions.

Cette situation s'explique par les points énoncés au chiffre 6.4.3 :

- Le Code pénal suisse ne connaît pas de prise en charge par le biais de mesures de contrôle et d'accompagnement (assistance de probation et règles de conduite) à l'issue de la peine ou de la mesure.
- Le partage de compétences entre les autorités d'exécution (le plus souvent, des autorités administratives) et les autorités judiciaires implique des procédures longues et compliquées.
- Dans ce contexte, il subsiste des incertitudes sur le calcul de la durée des mesures et, par là, sur le moment où, le cas échéant, une demande de prolongation ou de changement de la mesure doit être déposée.

Il paraît ainsi nécessaire d'envisager les modifications législatives suivantes : la possible création d'une mesure de surveillance permettant une prise en charge d'auteurs dangereux au terme de la sanction (7.1.1), une simplification de la procédure lors du partage des compétences entre autorité administrative et judiciaire (7.1.2) et une réglementation claire sur la durée des mesures (7.1.3).

7.1.1 Mesure de surveillance pour les délinquants dangereux

La mesure de surveillance s'inspire du *Führungsaufsicht* du droit allemand (art. 68 ss D-StGB) et se conçoit comme une mesure hybride entre une mesure de sûreté et une mesure thérapeutique adaptable aux caractéristiques de l'auteur. Elle intervient au terme de la sanction lorsqu'il apparaît nécessaire de garantir la sécurité de la collectivité face à un auteur dangereux, dont le contrôle à long terme ne peut être assuré par les autres sanctions et mesures du Code pénal.

La mesure de surveillance devrait être limitée aux auteurs dangereux, présentant un risque élevé de récidive. Elle s'approcherait des règles de conduite de l'art. 94 CP (obligation de séjourner dans un foyer, de bénéficier d'un encadrement personnel – structure journalière, de se soumettre à une thérapie, etc.). La liste des règles imposables devrait pouvoir être adaptée aux risques et aux besoins criminogènes de l'auteur. La durée de la mesure de surveillance devrait être adaptable aux caractéristiques de l'auteur (infractions commises et biens juridiques touchés, risque de récidive, dangerosité, circonstances personnelles, cadre de vie, etc.) afin de couvrir tous les cas de figure.

Le cadre légal de la mesure de surveillance (champ d'application, début de l'exécution et libération respectivement levée, durée, conséquences en cas de non-respect ou de non-collaboration, compétences etc.) devrait être décrit de manière très précise. Le cercle des personnes dangereuses concernées par un éventuel prononcé devrait être clairement circonscrit et le prononcé de la mesure reposer sur des critères clairs et précis.

7.1.2 Procédure en deux phases : partage de compétences entre autorité administrative et judiciaire

Afin de remédier aux difficultés identifiées (voir chiffre 6.4), d'optimiser et de simplifier la procédure, il conviendrait que l'autorité d'exécution (autorité administrative) transmette une requête au tribunal lequel devrait statuer sur l'entier de la situation, c'est-à-dire sur le sort de la sanction actuellement subie par le condamné et sur la requête de l'autorité d'exécution.

7.1.3 Durée des mesures

Imputer, sur la durée de la mesure, la privation de liberté subie avant l'entrée en force du jugement peut, dans certains cas, raccourcir considérablement la durée effective du traitement, notamment lorsque celui-ci est limité dans la durée (art. 60 et 61 CP). Ceci porte également à conséquence sur le moment où l'autorité d'exécution doit introduire une requête nécessitant que l'autorité judiciaire se prononce sur le sort ultérieur de la mesure (prolongation, levée et changement de sanction, etc.). A l'extrême, il serait possible que l'autorité d'exécution doive entreprendre des démarches pour demander la prolongation d'une mesure n'ayant pas encore débuté. Fixer une règle déterminant clairement le début de l'exécution de la mesure institutionnelle permettrait de garantir la sécurité du droit, d'assurer l'égalité de traitement entre les personnes condamnées et d'éviter que des mesures n'arrivent à échéance ayant tout juste commencé – voire pas encore.

7.2 Saisine et composition des commissions spécialisées

Plusieurs dispositions règlent la saisine de la commission (art. 62*d*, al. 2, art. 64*b*, art. 75*a*, al. 1, en lien avec l'art. 90, al. 4*bis*, CP) et il existe une pratique discordante en la matière dans le cadre de la libération conditionnelle d'une mesure ou d'un internement (art. 62*d* et art. 64*b* CP)¹⁰⁰. Il convient, à cet égard, de définir précisément les situations dans lesquelles la commission doit être saisie. Le recours à la commission ne devrait être requis que si une décision d'octroi, et non de refus, est envisagée. L'expertise de la commission devrait, en outre, déjà intervenir au moment de décider de l'octroi d'un allègement de régime (transfert dans un établissement ouvert, sorties, etc. : art. 75*a*, al. 2, CP) et non seulement au moment de l'examen de la libération conditionnelle. Enfin, il apparaît nécessaire de clarifier que la commission spécialisée ne doit pas systématiquement être consultée mais uniquement en cas de doute de l'autorité compétente sur la dangerosité de l'auteur. Une saisine automatique de la commission entraînerait un allongement des procédures et des coûts trop élevés pour les cantons. De plus, eu égard à la formation et à la professionnalisation toujours plus importantes dans le domaine de l'évaluation du risque, il convient de laisser aux autorités d'exécution le soin de décider dans quels cas elles souhaitent ou non consulter la commission spécialisée.

L'art. 62*d*, al. 2, CP règle la composition de la commission spécialisée dans les grandes lignes. D'une part, seule la récusation des experts et des représentants de la psychiatrie est mentionnée. D'autre part, aucune autre qualification spécifique n'est exigée des membres de la commission, si ce n'est qu'ils doivent provenir de l'un des trois domaines professionnels expressément indiqués (poursuite pénale, exécution, psychiatrie). La question de la récusation¹⁰¹ devrait être étendue à tous les membres. Il semble, en effet, essentiel de garantir l'indépendance de l'ensemble de la commission. Au vu de son rôle significatif et de ses tâches

¹⁰⁰ *Supra* p. 23

¹⁰¹ A ce sujet: arrêt du Tribunal fédéral du 22 août 2018, 6B_623/2018

très spécifiques, il paraît indispensable que seuls soit nommés des membres pouvant justifier de connaissances suffisantes pour mener à bien leur mandat. Enfin, l'appartenance à l'un des trois domaines professionnels ne devrait pas être une condition absolue. Il est pertinent que d'autres experts possédant des connaissances spécifiques complémentaires puissent être membres d'un tel organe. On pense notamment aux criminologues et aux psychologues légaux.

8 Bibliographie

BRÄGGER Benjamin F., *Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Massnahmerecht*, in: Jusletter du 11 juin 2018

BRÄGGER Benjamin F./GRAF Marc, *Gefährlichkeitsbeurteilung von psychisch kranken Straftätern – Eine Analyse des bestehenden rechtlichen Rahmens und der Praxis der Strafvollzugsbehörden*, in: Jusletter du 27 avril 2015

CONFÉRENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE, *Principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse*, Berne 2014

CONFÉRENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE, *Principes de l'exécution des sanctions pénales en Suisse – Compte-rendu des cantons pour l'année 2016*, Berne 2016

HEER Marianne, *Beendigung therapeutischer Massnahmen: Zuständigkeiten und Verfahren*, in: PJA 2017, p. 592 ss

LEHNER Dominik/HUBER Andreas, *Gemeingefährlichkeit*, in: Brägger Benjamin F. (Ed.), *Das schweizerische Vollzugslexikon – von der vorläufigen Festnahme zur bedingten Entlassung*, Bâle 2014, p. 203 ss

LOEWE-BAUR Mirjam, *Der Risikoorientierte Sanktionenvollzug (ROS) – Ergebnisse und Erkenntnisse einer Evaluation*, Zurich/St. Gall 2017

MICHEL Vanessa/FREYTAG Thomas, *Dangerosité pour la collectivité*, in: Brägger Benjamin F./Vuille Joëlle (Ed.), *Lexique pénitentiaire suisse – De l'arrestation provisoire à la libération conditionnelle*, Bâle 2016, p. 115 ss

OFFICE DE L'EXÉCUTION JUDICIAIRE DU CANTON DE ZURICH, *Rapport final projet pilote Exécution des sanctions orientée vers les risques*, Zurich 2014 (cité : rapport final ROS)

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 Amherd)

ROHNER Barbara, *Die Fachkommission zur Beurteilung gefährlicher Straftäter nach Art. 62d Abs. 2 StGB*, Zurich 2016

ZERMATTEN Aimée H./FREYTAG Thomas, *Commission de dangerosité*, in: Brägger Benjamin F./Vuille Joëlle (Ed.), *Lexique pénitentiaire suisse – De l'arrestation provisoire à la libération conditionnelle*, Basel 2016, p. 82 ss