

Monsieur Primin Schwander  
Président Commission des affaires  
juridiques du Conseil National

**Par courrier électronique à**  
**[david.steiner@bj.admin.ch](mailto:david.steiner@bj.admin.ch)**  
**(une version word et une version PDF)**

Réf. : CS/15024209

Lausanne, le 5 septembre 2018

**13.430 n Iv. pa. Rickli Natalie. Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine : procédure de consultation**

---

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur l'avant-projet de modification du Code pénal (article 380a) qui prévoit d'instaurer une responsabilité de l'Etat pour ce qui est des décisions de mise en liberté conditionnelle et d'allègement de l'exécution des peines et des mesures.

Après avoir mené une consultation auprès des organismes concernés du canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

**I. Objet de l'initiative**

Cette initiative parlementaire vise à étendre le champ d'application de l'article 380a CP qui a été adopté le 8 février 2004 à la suite de l'initiative pour l'internement à vie des délinquants sexuels ou violents dangereux.

Le but est d'instaurer une responsabilité étatique pour les dommages causés par une personne au bénéfice d'un allègement dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure et coupable de récidive, indépendamment du fait que les employés de l'Etat aient ou non commis un acte illicite ou une faute. Selon la Commission des affaires juridiques du Conseil national, l'objectif poursuivi est d'éviter que les conséquences d'actes graves commis par des récidivistes ne soient assumées que par des particuliers. On lit dans le rapport qu'il serait plus équitable que la collectivité publique dans son ensemble assume le risque inhérent à la resocialisation des détenus.

Selon le rapport, cette responsabilité étatique serait engagée uniquement en cas de récidive, c'est-à-dire lorsque l'auteur commet une nouvelle infraction grave à l'encontre de l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. La disposition renvoie au catalogue de l'article 64, alinéa 1 CP, qui contient une liste des infractions graves et dangereuses.

Pour le surplus, le dommage serait défini comme en droit privé et la responsabilité serait limitée dans le temps puisqu'elle ne pourrait intervenir que pendant l'allégement de la peine ou de la mesure.

## II. Observations sur l'avant-projet

A titre liminaire, le Conseil d'Etat relève qu'aucun organisme ayant répondu à la consultation cantonale ne s'est montré favorable à la modification du Code pénal proposée. Il rappelle aussi que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice police (CCDJP) a rejeté tant le concept de base de l'initiative parlementaire que la proposition de mise en œuvre objet de la présente consultation.

L'ensemble des réserves invoquées peut se regrouper en trois thèmes.

1. *Risque de diminution drastique du nombre d'allègements dans l'exécution des peines et augmentation en conséquence du risque de récidive faute de préparation des auteurs de crimes à recouvrer*

La modification proposée risque d'entraîner une diminution importante des allègements dans l'exécution des peines des personnes condamnées pour les infractions concernées par l'article 64, alinéa 1 CP puisqu'un risque de récidive ne pourra jamais être totalement exclu et qu'aucune autorité ne voudra courir le risque de se voir opposer une responsabilité objective en cas de commission d'une nouvelle infraction.

Dès lors, les personnes concernées resteront en détention jusqu'à leur libération définitive et sortiront de prison sans avoir pu bénéficier d'une réintégration progressive dans la vie en société, ce qui serait particulièrement problématique puisque c'est précisément dans ce genre de situation que le risque de récidive est le plus grand. La réforme serait donc contre-productive et n'irait pas sans contradictions, sachant que la responsabilité de l'Etat ne serait pas engagée en cas de récidive après une sortie définitive.

Plus généralement, cette modification irait à l'encontre du système de resocialisation progressive consacré par la partie générale du Code pénal, sur lequel repose l'exécution des sanctions à l'heure actuelle. Son but est de favoriser une meilleure intégration de la personne condamnée au sein de la communauté, notamment par un travail éducatif, thérapeutique ou par l'apprentissage en détention d'un métier ou des règles de la vie sociale. Dans ce cadre, les dispositifs d'élargissement progressif et contrôlé sont des mesures efficaces et reconnues dans la prévention du risque de

récidive. Les supprimer mettrait à mal la fonction de resocialisation de la peine, vidant de leur sens une partie des missions dévolues aux autorités d'exécution des sanctions pénales.

A cela s'ajoute que le maintien en détention jusqu'à la libération définitive entraînerait des coûts très importants (nombre de jours de détention qui auraient pu être supprimés du fait de l'allégement ne le seront pas et devront être effectué au sein des établissements fermés, lesquels nécessiteront une augmentation de leurs ressources en personnel et infrastructures). Il provoquerait également un engorgement au sein des établissements avec répercussion sur tous les régimes de détention, ainsi qu'une augmentation de l'activité des autorités judiciaires en lien avec les recours qui seraient déposés contre les décisions de refus d'ouverture du régime d'exécution de peine. Enfin, il serait à craindre que des personnes détenues réduisent leurs efforts visant à bénéficier de conditions plus favorables et adoptent en particulier un comportement contraire aux règles de la vie carcérale, avec un risque pour la sécurité des établissements.

### *2. Inégalité de traitement entre les victimes d'infractions commises lors d'allégements dans l'exécution des peines et les autres victimes d'infractions*

Le projet proposé crée une différence de traitement entre les victimes à double titre. Tout d'abord, pendant la période d'allégement, il traite différemment les victimes d'une infraction comprise dans le catalogue de l'article 64, alinéa 1 CP, qui bénéficieraient d'une réparation systématique du dommage de la part de l'Etat, des victimes d'une infraction hors catalogue qui n'auraient pas droit à une telle indemnisation. Certes, cette réparation vaudra pour les infractions les plus graves, mais comme le relève le rapport de la Commission, celles-ci sont plutôt rares. Or, il y aurait lieu de légiférer pour la règle et non pas pour l'exception. Ensuite, le projet crée également une inégalité de traitement injustifiée entre les victimes en fonction du moment où l'infraction est commise (pendant l'allégement de la peine ou non).

Il est aussi rappelé que les victimes sont en partie protégées via le système instauré par la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions. En effet, l'Etat peut, sur demande de la victime et à certaines conditions fixées par la loi, répondre de la réparation du dommage (tort moral et/ou dommage matériel) causé par un auteur indigent. Il existe donc une solidarité économique de l'Etat, alors qu'aucun fonctionnaire n'a commis de faute. Ce système paraît adéquat pour assurer une certaine politique sociale. Il fonctionne de manière satisfaisante et rappelle que le responsable est bel et bien l'auteur du crime commis.

### *3. Conception selon laquelle la responsabilité des infractions serait imputable aux autorités et non à l'auteur*

La modification proposée véhiculerait le message selon lequel la responsabilité en cas de récidive par un condamné incombe aux autorités en première ligne, et en particulier

aux autorités d'exécution des sanctions, plutôt qu'à l'auteur de l'infraction lui-même. Cela serait d'autant plus problématique que la responsabilité prévue, causale, serait engagée même sur la base de décisions des autorités respectant le droit en tous points. Il en résulterait une défiance injustifiée vis-à-vis de l'action de l'Etat. Par ailleurs, une responsabilité étatique pour un dommage consécutif à un acte conforme au droit conduirait, de fait, à un renversement des responsabilités, faisant supporter à la collectivité publique et non à l'auteur seul, les conséquences de la commission d'une infraction.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'interroge également sur la question de l'action récursoire de l'article 380a, alinéa 3 CP qui serait applicable à tous les cas visés par le nouvel alinéa 1<sup>er</sup>. Il est concevable que cette extension ait une incidence négative sur le recrutement des personnes chargées d'assurer l'exécution des sanctions pénales, en particulier pour les postes à responsabilités les plus exposés, ainsi que celui des membres des commissions de dangerosité et des experts. Le jeu des responsabilités induit par l'initiative aurait alors des répercussions pernicieuses auprès de l'ensemble des intervenants dans l'exécution de la peine.

#### 4. *Autres motifs*

Sans être exhaustif, le Conseil d'Etat relève encore d'autres motifs et incohérences appuyant son opposition à l'avant-projet proposé.

Il constate tout d'abord que la responsabilité causale de l'Etat, telle que proposée par l'avant-projet, pourra potentiellement s'appliquer à un grand nombre de situations, contrairement à ce que laisse penser le rapport explicatif. En effet, la CAJ-N estime que ce seront que les infractions les plus graves qui sont concernées. Or, la référence à l'article 64, alinéa 1 CP fait que la disposition s'appliquerait à plus d'une cinquantaine d'infractions (« ... ou une autre infraction passible d'une peine privative de liberté maximale de cinq ans au moins ... »). Ensuite, il y a lieu de rappeler que les décisions d'allègement dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure sont nombreuses dans le parcours carcéral d'un condamné et concernent toutes les ouvertures de régime d'exécution de sanction (passage en établissement ouvert, sorties, congés, transfert en régime de travail externe ou travail, logement externe,...). L'article 380a du projet parle « d'allègement » alors que le rapport explicatif mentionne que la nouvelle disposition pénale vise « toutes les décisions d'allègement de l'exécution d'une peine ou d'une mesure », sans les définir (p. 7). Qu'en est-il par exemple de la levée d'un traitement ambulatoire ; serait-elle considérée comme un allègement ? Dans ces conditions, affirmer que les conséquences pratiques de la modification seraient limitées n'est donc pas possible.

Se posent aussi certaines questions de respect du fédéralisme et de la souveraineté cantonale. Le rapport explicatif précise que la responsabilité de la Confédération ne pourrait être engagée qu'à titre exceptionnel – sans toutefois donner davantage de précision – car ce seraient principalement les cantons qui assumeront cette responsabilité (pp. 10 - 11). Cependant, ces derniers sont tenus, contre remboursement

des frais, d'exécuter les jugements rendus par les autorités pénales de la Confédération (article 372 al. 1 CP et 74 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération). Ils doivent aussi exécuter les décisions du Tribunal fédéral, qui pourrait lui-même ordonner des allègements de peine. La Confédération répondrait-elle du dommage en pareils cas ?

Enfin, il est utile de rappeler qu'en 2014 une initiative populaire intitulée « responsabilité en cas de récidive de la part de délinquants sexuels ou violents », qui poursuivait des objectifs similaires à ceux de la présente réforme, n'a pas récolté le nombre de signature nécessaire pour aboutir.

### III. Conclusions

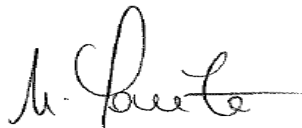
En conclusion, au vu des motifs ci-dessus, le Conseil d'Etat est opposé à la modification de l'article 380a CP proposée.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

### Copies

- Office des affaires extérieures
- Service juridique et législatif