



Rapport et avant-projet relatifs à une
ordonnance concernant la Commission fédérale chargée de ju-
ger les possibilités de traiter les personnes internées à vie

Synthèse des résultats de l'audition

Berne, le 26 juin 2013

Table des matières

Liste des participants à l'audition avec leur abréviation	3
1. Cantons	3
2. Organisations et institutions invitées à participer	4
3. Autres participants	4
I. Introduction.....	5
1. Contexte	5
II. Résumé des résultats de l'audition.....	5
1. Buts de l'avant-projet	5
2. Appréciation générale.....	6
3. Principales critiques.....	6
III. Remarques sur l'avant-projet	6
1. Remarques générales	6
2. Art. 1 Statut.....	6
3. Art. 2 Tâches	7
4. Art. 3 Composition	7
5. Art. 7 Comité.....	8
6. Art. 8 Récusation	8
7. Art. 9 Décision	8
8. Art. 10 Rapport	8
9. Art. 11 Autorisations	9
10. Art. 13 Protection des données	9
11. Art. 15 Indemnités	9

Liste des participants à l'audition avec leur abréviation

1. Cantons

Participants	Abrév.
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE

Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

2. Organisations et institutions invitées à participer

Conférence des gouvernements cantonaux (n'a pas répondu)	CdC
Conf. des directrices et directeurs des départements cant. de justice et police	CCDJP
Conférence des chefs des services pénitentiaires cantonaux (n'a pas répondu)	CCSPC
Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (n'a pas répondu)	CAPS
Conférence suisse des établissements de détention (n'a pas répondu)	CSED
Association suisse de probation et de travail social dans la justice	prosaj
Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire	ASM
Fédération suisse des avocats	FSA
Société suisse de psychiatrie forensique	SSPF
Conférence suisse des procureurs (n'a pas répondu)	CSdP

3. Autres participants

Union démocratique du centre	UDC
Parti bourgeois-démocratique	PBD
Centre Patronal, Paudex / Berne	CP
Groupe d'accueil et d'action psychiatrique, Lausanne	graap

I. Introduction

1. Contexte

Le 8 février 2004, le peuple et les cantons ont approuvé l'initiative populaire « internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés dangereux et non amendables » (art. 123a de la constitution fédérale [Cst.]¹). Le Conseil fédéral a mis en vigueur le 1^{er} août 2008 les dispositions d'exécution du nouvel article constitutionnel, qui figurent dans le code pénal.

Les dispositions d'exécution excluent un réexamen automatique de l'internement à vie, suivant les exigences de l'initiative, tout en respectant les principes du droit international: l'autorité d'exécution cantonale des peines charge d'office ou à la demande de la personne concernée la commission fédérale spécialisée d'examiner s'il existe de nouvelles connaissances scientifiques permettant d'envisager un traitement. Sur la base du rapport de la commission spécialisée, l'autorité d'exécution décide s'il y a lieu de proposer un tel traitement à la personne internée. Si le traitement démontre que sa dangerosité peut être diminuée de manière décisive, le juge compétent lève l'internement à vie et ordonne à la place une mesure thérapeutique institutionnelle.

L'art. 387, al. 1^{bis}, du code pénal (CP)² charge le Conseil fédéral d'édicter les dispositions relatives à la commission spécialisée compétente. Mandaté pour ce faire, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a élaboré un projet d'ordonnance concernant la Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie (ci-après: commission)³ et rédigé le rapport explicatif correspondant⁴. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a ensuite mené, du 26 octobre 2012 au 31 janvier 2013, une audition auprès des milieux intéressés.

Au total, 34 avis ont été rendus⁵. Sur les 36 destinataires invités à se prononcer (les 26 cantons et 10 organisations ou institutions), 31 ont répondu, dont 1 a renoncé à prendre position. 2 partis et 2 associations⁶ ont spontanément pris part à l'audition.

Le présent rapport livre une synthèse des résultats de l'audition. Il rend compte aussi bien d'avis concernant des points controversés que de réflexions isolées. Nous renvoyons aux commentaires originaux pour les motifs et arguments détaillés.

II. Résumé des résultats de l'audition

1. Buts de l'avant-projet

Le Conseil fédéral a déjà présenté les tâches, le fonctionnement et la composition de la commission spécialisée dans son message relatif à la mise en œuvre de l'art. 123a de la Constitution fédérale sur l'internement à vie pour les délinquants extrêmement dangereux⁷. L'avant-projet d'ordonnance en détaille les règles, en tenant compte des exigences de la loi

¹ RS 101

² RS 311

³ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange_verwahrung/entw-fachkommission-f.pdf

⁴ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange_verwahrung/erl-fachkommission-f.pdf

⁵ 26 cantons, 2 partis politiques et 6 organisations et institutions ont pris position.

⁶ PBD, UDC, Centre patronal et graap.

⁷ Message relatif à la modification du code pénal dans sa version du 13 décembre 2002 (Mise en œuvre de l'art. 123a de la Constitution fédérale sur l'internement à vie pour les délinquants extrêmement dangereux), FF 2006, 885 ss (ci-après message sur l'internement à vie).

du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸ et de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁹.

2. Appréciation générale

L'avant-projet présenté a reçu un accueil positif et n'a pas fait l'objet de critiques sur le principe. Les participants ont en particulier salué la transparence des évaluations. Les réserves et remarques ne concernaient que des points précis.

3. Principales critiques

Un grand nombre de participants s'est prononcé sur la composition de la commission (pas assez interdisciplinaire, cf. art. 3), sur les voies de droit et le droit de la personne internée d'être entendue (cf. art. 8 et art. 11, al. 3), sur les modalités de la réalisation du rapport à l'autorité compétente (art. 10).

III. Remarques sur l'avant-projet

1. Remarques générales

AR relève que la commission est un organe fédéral qui n'a pas sa place dans un domaine, celui de l'exécution des peines et des mesures, qui est de la compétence des cantons. Selon TG, l'ordonnance arrive trop tôt et ne devrait entrer en vigueur que dans une dizaine d'années au plus tôt.

BS, SO et LU estiment nécessaire de distinguer clairement l'évaluation de la dangerosité de l'auteur, effectuée par les commissions concordataires spécialisées, et celle des possibilités de le traiter, qui constitue une future tâche de la commission: il s'agit de deux procédures différentes, même si elles se recoupent sur certains points.

La FSA déplore l'absence d'un droit de participation de la personne internée, raison pour laquelle il faudrait compléter ses droits sur plusieurs points dans l'ordonnance (droit de se prononcer sur la composition du comité; droit de recours si les règles de récusation sont violées; droit de consulter le dossier; droit de se prononcer sur le rapport; droit de poser des questions supplémentaires; défense obligatoire).

Dans la version allemande, SG, ZH, GR et la CCDJP estiment que, d'un point de vue terminologique, il faut remplacer dans l'ordonnance et dans le rapport explicatif le terme « Strafvollzugsbehörden » par « Justizvollzugsbehörden », étant donné qu'on a affaire ici à une mesure.

Vu que la procédure peut se tenir dans les trois langues officielles et qu'il y aura probablement un certain nombre de récusations pour raison de partialité, il faut s'attendre, selon NE, à un nombre important de mandats de traductions, impliquant des coûts élevés. ZH et VS se demandent si la procédure d'évaluation donnera lieu à la perception d'un émolument. TI craint que les coûts de la commission n'aient été sous-évalués.

2. Art. 1 Statut

Les règles prévues dans l'OLOGA pour les commissions extraparlimentaires sont apparemment inadaptées pour la commission, compte tenu des problèmes de recrutement qui pourraient se poser (ZH: conditions trop strictes; TI, AG, CCDJP: durée du mandat trop cour-

⁸ RS 172.010

⁹ RS 172.010.1

te). La FSA considère la durée du mandat trop longue.

Selon ZH, l'ordonnance devrait préciser que la commission n'a pas besoin d'instructions pour agir.

3. Art. 2 Tâches

L'UDC approuve le fait que la commission ne puisse agir que sur mandat de l'autorité d'exécution des peines et des mesures (art. 2, let. a, du projet: « sur mandat de l'autorité compétente »). VD voit toutefois dans cette condition une contradiction avec l'art. 64c CP (« d'office »).

Le PBD salue la « double compétence » de la commission (consistant à examiner l'existence de nouvelles connaissances *et* leur applicabilité au cas d'espèce). Selon ZH, l'ordonnance doit également mentionner la compétence d'examiner l'état de santé actuel de l'interné. VD relève que la commission devrait aussi être tenue d'évaluer la dangerosité de la personne pour la collectivité.

VD demande que l'on définisse dans l'ordonnance ce qu'il faut entendre par « nouvelles connaissances scientifiques ».

BE et la CCDJP demandent qu'on inscrive explicitement dans l'ordonnance la possibilité d'examiner l'existence d'un traitement déjà au stade de l'exécution de la peine privative de liberté. TG réclame par ailleurs qu'on précise le rythme auquel doit s'effectuer un examen régulier de l'existence de nouvelles connaissances scientifiques.

BL et l'UDC jugent que le mandat d'information (art. 2, let. d) est peu clair et qu'il soulève des interrogations; il faut au moins le préciser. Le PBD estime qu'informer le public tous les quatre ans suffit.

4. Art. 3 Composition

Le nombre de membres de la commission est approuvé par AG, le PBD et l'UDC. TI demande qu'elle comprenne un nombre suffisant de représentants de chaque langue nationale. Pour éviter que la règle de récusation n'ait pour conséquence que la commission ne compte plus aucun membre pour rédiger le rapport dans la langue de procédure, GE propose de porter à 15 le nombre de ses membres ou de confier aux cantons le soin d'effectuer l'expertise. AG et le PBD saluent la possibilité de recourir à des experts étrangers, mais souhaitent que leur présence soit limitée ; TG rejette un tel recours. L'UDC demande qu'on évite de choisir une majorité d'experts opposée à l'initiative sur l'internement.

Treize participants se sont prononcés sur les domaines d'expertise représentés dans la commission. BL approuve le fait que les experts doivent posséder des connaissances spécialisées *à la fois* dans le domaine de la psychiatrie forensique *et* dans le domaine thérapeutique; plusieurs autres participants demandent que les compétences spécialisées puissent se limiter à l'un *ou* à l'autre domaine (SG, ZH, GR, CCDJP).

ZH se demande si la formulation utilisée à l'art. 3, al. 2 inclut aussi les psychologues spécialisés. La CCDJP souhaite que la commission puisse aussi inclure des psychologues disposant des connaissances spécialisées requises. BS estime important que la commission soit pluridisciplinaire: l'évaluation de l'efficacité d'un traitement s'effectue en fonction de la dangerosité de l'interné, raison pour laquelle un pronostic légal est nécessaire. Poser un tel pronostic requiert des connaissances dans les domaines du droit pénal, de la criminologie et de l'exécution des peines. OW, VD et BE soulignent aussi l'importance de la pluridisciplinarité: ces cantons demandent qu'outre des médecins, la commission accueille des juristes et des spécialistes de l'exécution des peines (GR, TG, LU et le PBD partagent cet avis). Le Groupe d'accueil et d'action psychiatrique de Lausanne (graap) demande qu'on y intègre également des spécialistes ayant des connaissances dans le domaine des sciences sociales, des

sciences de l'éducation et du développement de la spiritualité.

5. Art. 7 Comité

Le système de comité proposé ici n'est pas pertinent selon le Centre patronal; le quorum requis pour effectuer l'examen devrait être de 7 membres, sur l'entier de la commission. L'UDC approuve le système du comité; il convient toutefois de veiller à ce que la composition du comité ne préjuge en rien de l'issue matérielle des délibérations. Selon BL, les décisions touchant les personnes internées à vie ont une portée fondamentale, raison pour laquelle il faut une majorité qualifiée et augmenter à 6 le nombre de membres du comité.

6. Art. 8 Récusation

ZH mentionne la participation à une précédente expertise comme autre motif de récusation.

La FSA relève que le doyen ne devrait pas non plus avoir d'opinion préconçue. GL suggère qu'au cas où les deux membres de la présidence devraient se récuser, on les remplace par le doyen de fonction de la commission plutôt que par le doyen d'âge.

VD et LU aimeraient que la personne internée puisse faire valoir des motifs justifiant une récusation. BS, TI, BE, TG, la CCDJP et la FSA formulent une demande similaire (voir le commentaire de l'art. 11).

7. Art. 9 Décision

OW et VS jugent le terme « Décision » malheureux dans le contexte de l'établissement de rapports. BS demande qu'on uniformise la terminologie, l'art. 9 parlant de « décisions », alors que la commission a pour tâche d'« examiner » (art. 2, let. a) et de faire « rapport » (art. 10).

NW et la FSA estiment que les abstentions ne devraient pas être admises au moment d'adopter un rapport. ZH relève que l'obligation de voter est en contradiction avec la possibilité de s'abstenir mentionnée dans le rapport explicatif. La FSA réclame une majorité qualifiée pour les décisions négatives.

VD, JU, FR et le CP relèvent en français une contradiction entre les termes « majorité absolue » de l'ordonnance et « majorité simple » du rapport explicatif.

8. Art. 10 Rapport

AG et la CCDJP saluent le souci de transparence visé par l'obligation d'indiquer les arguments de la minorité. NE, VD, BE relèvent la nécessité de motiver également ceux de la majorité.

NW redoute que l'indication du résultat du vote et des arguments de la minorité ne permette de tirer des conclusions sur des avis individuels, raison pour laquelle il ne faut pas mentionner le résultat du vote.

GL estime ambigu le terme « arguments de la minorité » figurant à l'al. 1, let. c, et propose d'écrire à la place « von der Mehrheitsmeinung abweichende Standpunkte von einzelnen Mitglieder samt Begründung » (avis individuels divergeant de la majorité et arguments fondant ces avis).

Il faut prévoir un délai réglementaire pour la réalisation du rapport, de six mois pour la FSA, de quelques semaines pour NE. Selon ce canton, il faut préciser que le rapport doit être rédigé dans une langue officielle du canton requérant.

ZG demande qu'on ajoute dans l'ordonnance une obligation pour la commission de répondre aux éventuelles demandes de clarification émanant de l'autorité requérante après la remise

d'un rapport d'évaluation.

Le fait qu'on ne puisse pas recourir directement contre le rapport doit figurer dans l'ordonnance (SG, OW, SZ, BS, LU, CCDJP, dans le même sens: VS).

9. Art. 11 Autorisations

Concernant les al. 1 et 2:

AG est satisfait des compétences étendues données à la commission. A l'inverse, BS, LU et la CCDJP veulent que le recours à des experts externes ne soit possible qu'avec le consentement de l'autorité d'exécution, puisqu'elle a la haute main sur la procédure: l'al. 2 doit donc être supprimé et l'al. 1 complété. GL soulève la question du coût du recours à des externes; selon la réglementation proposée, c'est la Confédération qui doit l'assumer, chose qu'il convient de préciser dans l'ordonnance.

Ad al. 3:

Neuf participants se sont prononcés sur le droit de participation de la personne internée. LU estime que la présente ordonnance doit tenir compte des critiques émises par la doctrine à propos des commissions concordataires (créées en vertu de l'art. 62d CP), notamment en ce qui concerne l'absence d'un droit d'être entendu et l'impossibilité de faire valoir des motifs justifiant une récusation. De manière analogue, VD, BS, TI, BE, TG, GE, la CCDJP et la FSA demandent qu'on règle de manière plus détaillée l'audition de la personne internée (droit d'être entendu et droit d'être assisté), puisqu'elle relève du droit administratif.

ZH estime nécessaire de préciser dans l'ordonnance que la commission ne peut obliger des tiers à fournir des informations (pas de pouvoir de coercition). Le canton soulève par ailleurs la question du droit de refuser de témoigner.

10. Art. 13 Protection des données

NE et VD estiment insuffisantes les bases légales prévues pour le traitement et le stockage des données; le projet doit préciser les règles à ce sujet.

FR juge que l'al. 2 (possibilité de communiquer des données personnelles seulement avec le consentement expresse de la personne concernée) est trop restrictif et qu'il faudrait l'élargir sur le modèle de l'art. 74, al. 1, let. c et d CPP.

11. Art. 15 Indemnités

NE estime que le défraiement prévu pour les membres de la commission est trop bas (400 francs par jour selon l'art. 8n, al. 1, let. a OLOGA).