

CH_VB 05-0131 869 vom 13. Dezember 2002

Bundesverwaltung, 2002-12-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_05-0131_869_

FR: CH_VB 05-0131 869 du 13 décembre 2002

IT: CH_VB 05-0131 869 del 13 dicembre 2002

Erwägungen

E. 23

La création d'un al. 4bis a été proposée dans le cadre du message du 29 juin 2005 relatif à la modification du code pénal dans sa version du 13 décembre 2002 et du code pénal militaire dans sa version du 21 mars 2003 (FF 2005 4425).

889 2.7 La responsabilité pour des actes de récidive commis par des internés à vie (art. 380bis) L'art. 123a, al. 2, 2e phrase, Cst. prévoit que la responsabilité pour la récidive d'un délinquant dont l'internement à vie avait préalablement été levé doit être assumée par l'autorité qui a pris cette décision. Les auteurs de l'initiative ont fait valoir devant le groupe de travail «internement» que le texte de l'initiative prévoyait clairement la responsabilité de l'autorité. En l'occurrence, il s'agirait moins de réparer sur le plan financier que d'obliger ceux qui ont pris la décision de libérer l'auteur à supporter les conséquences de cette décision. La grande majorité du groupe de travail était toutefois d'avis – à juste titre d'ailleurs – que la notion de «responsabilité» est juridiquement claire et qu'elle ne peut qu'être comprise dans le sens d'une «prestation de dommages-intérêts pour les conséquences patrimoniales». C'est toujours la collectivité publique et uniquement elle qui répond de manière causale, c'est-à-dire indépendamment d'une faute, et non l'autorité prise isolément, comme élément de l'appareil étatique, qui ne dispose pas «de fonds propres». Ainsi le lésé n'a pas à se débattre avec des questions de preuves. Dans la mesure où il s'agit de la responsabilité individuelle de l'autorité compétente (ayant pris la décision), il n'y a toutefois pas lieu de s'écarter du principe de la faute: une action récursoire dirigée contre une personne n'est dès lors envisageable que si celle-ci a fautivement violé ses obligations. Toutes les formes de responsabilité individuelle, qu'elle soit pénale, civile ou disciplinaire, requièrent impérativement que l'on établisse qu'il y a eu un comportement blâmable, autrement dit un comportement illicite et fautif. Le nouvel art. 380bis, déjà proposé dans le projet mis en consultation, repose précisément sur ces principes et a été repris tel quel par le Conseil fédéral. Les avis des seize intervenants qui se sont prononcés sur le sujet sont toutefois partagés. Quatre cantons, un parti politique et quatre organisations rejettent expressément une telle responsabilité causale de la collectivité publique. Il s'agit en fait d'une petite minorité des participants à la procédure de consultation. Pour cette raison et pour les considérations matérielles présentées ci-après, le Conseil fédéral a décidé de conserver cette disposition en l'état. La réglementation proposée à l'al. 1 institue un régime de responsabilité élargie par rapport à celui qui résulte actuellement de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)²⁴ ainsi que des lois cantonales relatives à la responsabilité des collectivités publiques à raison du comportement de leurs agents. Elle prévoit, comme seule condition de la responsabilité, la récidive d'une personne qui a fait un jour l'objet d'une mesure d'internement à vie, ce qui signifie que la responsabilité intervient indépendamment du caractère fautif ou illicite de la décision de levée de l'internement ou

indépendamment du moment où l'auteur a commis un nouveau crime. Or, pour plusieurs raisons, ni la LRCF ni les lois cantonales susmentionnées ne s'avèrent suffisantes, dans leur teneur actuelle, pour appréhender une responsabilité aussi étendue que celle induite par l'art. 123a, al. 2, 2e phrase, Cst. Les raisons en sont les suivantes:

E. 24

RS 170.32

890 1. Tout d'abord, même si la grande majorité des lois cantonales consacrent aujourd'hui le principe d'une responsabilité causale ou objective de l'Etat (c'est-à-dire indépendante d'une faute d'un agent), quelques rares cantons connaissent encore un régime de responsabilité étatique subordonnée à l'exigence d'une faute – présumée ou non – commise par un agent (LU, AI, GR, GE)²⁵. 2. Ensuite, la LRCF et la plupart des réglementations cantonales soumettent la responsabilité de l'Etat à la condition que le dommage a été causé par un acte illicite de l'un de ses agents. Une décision émanant d'une autorité qui a causé un dommage, comme dans l'hypothèse d'une récidive après la levée de l'internement à vie, n'est cependant illicite, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, que lorsque l'autorité qui l'a rendue a commis une erreur grave et manifeste ou a violé un devoir primordial de la fonction qui lui est assignée, ce qui implique notamment que l'illicéité ne saurait être admise du simple fait que la décision se révèle après coup erronée²⁶. Ainsi, la responsabilité causale devient en pratique le plus souvent une simple responsabilité pour faute grave. Une responsabilité ainsi limitée ne respecterait pas les exigences de l'initiative. 3. D'après la LRCF (art. 12) et de nombreuses législations cantonales en matière de responsabilité, la légalité de décisions entrées en force ne peut pas être examinée dans le cadre d'un procès en responsabilité. Selon le libellé de ces dispositions, les personnes lésées par la levée d'un internement entrée en force ne peuvent faire valoir aucune prétention en réparation du dommage. Dans la mesure où l'autorité qui ordonne la levée de l'internement à vie – parce que dépourvue de la personnalité juridique – ne saurait répondre elle-même du dommage causé en cas de récidive, le nouvel art. 380bis en est réduit à prévoir la responsabilité de la collectivité publique à laquelle est rattachée l'autorité en cause. Cette collectivité sera en principe le canton, puisque c'est en règle générale une autorité cantonale qui prend la décision de libérer une personne internée à vie. Toutefois, il pourrait aussi exceptionnellement s'agir d'une autorité fédérale, par exemple dans des cas graves de criminalité organisée ou bien lorsque, saisi d'un recours, le Tribunal fédéral lève l'internement à vie mais non pas lorsqu'il renvoie l'affaire à l'instance inférieure [cantonale] pour nouvelle décision. Les conclusions de la commission fédérale spécialisée chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie (art. 64c, al. 1) ne peuvent jamais entraîner une responsabilité de la Confédération, cette commission exerçant «uniquement» une fonction consultative (cf. ch. 2.4.2 ci-dessus). La liste des infractions visées par le nouvel art. 380bis se recoupe avec celle définie à l'art. 64, al. 1bis, tel que modifié par la présente révision. La responsabilité de la collectivité publique n'intervient dès lors que si la récidive consiste en un crime par lequel l'auteur a porté gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de la victime. Cette solution s'explique par l'idée qu'il doit nécessairement y avoir un parallélisme entre les crimes qui déclenchent la responsabilité de la collectivité publique concernée et ceux qui ont justifié la mesure de l'internement à vie

E. 25

Pour un état détaillé de la situation dans les cantons, cf. Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2e éd., Berne 2001, p. 56 ss

E. 26

Cf. ATF 123 II 582, 120 Ib 249, 112 II 234 s.

891 du délinquant qui a récidivé. Ce parallélisme est dicté par la notion même de récidive, qui ne peut s'entendre que par rapport à des types de délits commis antérieurement, délits qui, dans notre contexte, ne sauraient être que ceux à l'origine de l'internement à vie du délinquant. L'établissement de ce parallélisme permet en même temps d'assigner des limites raisonnables à la responsabilité de la collectivité publique. Le système de la responsabilité mise en place par le nouvel art. 380bis présente les caractéristiques suivantes: – La personne lésée peut s'en prendre directement à la collectivité publique concernée, sans qu'elle ait besoin de rechercher au préalable l'identité des membres qui composaient l'autorité qui a prononcé la levée de l'internement à vie. – La personne lésée n'a pas d'action directe concurrente contre les membres de l'autorité qui a statué la levée de l'internement à vie. – La responsabilité de la collectivité publique ne saurait rien enlever au fait que la responsabilité primaire du dommage incombe au délinquant qui a récidivé, lequel répond vis-à-vis de la victime en vertu d'un acte illicite (art. 41 CO). – La responsabilité instituée à charge de la collectivité publique est une responsabilité de droit public (ce qui a, par exemple, pour conséquence que les autorités compétentes pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre la Confédération se déterminent conformément aux dispositions de la LRCF). Quant au dommage au sens du nouvel art. 380bis, il se définit de la même façon qu'en droit privé, à savoir comme la diminution involontaire du patrimoine de la victime, et couvre également le tort moral au sens des art. 47 et 49 CO. L'indemnisation vaut ainsi pour toutes les catégories de dommages réparables selon le droit privé, même si c'est ici bien évidemment l'atteinte à l'intégrité corporelle, psychique ou sexuelle qui est en premier lieu visée. Le nouvel art. 380bis, al. 2, renvoie, pour certaines questions, aux dispositions du code des obligations régissant les actes illicites (art. 41 ss), qui s'appliquent par conséquent au titre de droit public supplétif. Ce renvoi vaut tout d'abord pour le recours de la collectivité publique responsable contre l'auteur direct du dommage, soit contre le criminel qui a récidivé. Ce recours est ainsi soumis au régime prévu à l'art. 51 CO pour le cas où plusieurs personnes répondent du même dommage en vertu de causes différentes. Le renvoi vaut ensuite également pour la prescription des actions en dommages-intérêts et en réparation du tort moral. La prescription de ces actions se détermine, dès lors, conformément à l'art. 60, al. 1 et 2, CO, ce qui signifie: – d'une part, que le délai relatif de prescription est d'un an à compter du jour où la personne lésée a eu connaissance du dommage et de l'auteur de la récidive; – d'autre part, que le délai absolu de prescription est de dix ans à compter de la survenance du crime qui a causé le dommage à la victime, à moins que ce crime soit soumis à un délai de prescription pénale plus long (ce qui sera notamment le cas dans les hypothèses visées par le législateur à l'art. 70 CP).

892 Lorsque la décision de lever l'internement est prise par une autorité cantonale, l'art. 380bis, al. 3, laisse aux cantons le soin de régler les conditions de l'action récursoire contre les membres de l'autorité ainsi que les modalités relatives à cette action (telles que le délai de prescription). Cette solution – qui s'inspire de l'art. 5, al. 3, de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite²⁷ – procède du souci de respecter au mieux le principe constitutionnel de l'autonomie organisationnelle des cantons (art. 47 Cst.). Dans les cas exceptionnels où la Confédération serait en cause, l'art. 380bis prévoit un renvoi

aux dispositions topiques de la LRCP, soit plus précisément aux art. 7 et 9 (pour les conditions de l'action récursoire) et à l'art. 21 (pour la prescription de l'action récursoire). 3 Propositions de l'avant-projet non prises en considération 3.1 Le traitement thérapeutique de délinquants ne souffrant pas de troubles mentaux (art. 59, al. 1 et 63, al. 1) Les dispositions sur l'internement à vie d'auteurs non amendables s'appliquent aussi bien aux auteurs qui souffrent de troubles mentaux qu'à ceux qui ne présentent pas de tels troubles (cf. ch. 2.2.4). Cela pose un problème dans la mesure où, dans les dispositions sur les mesures de la partie générale révisée, l'«amendabilité» ne constitue pas un élément d'appréciation déterminant pour ce qui est des auteurs ne souffrant pas de troubles mentaux. Les traitements selon l'art. 59 nCP ne sont prononcés par le tribunal qu'à l'encontre d'auteurs souffrant de troubles mentaux et susceptibles d'être soignés. Les auteurs qui sont dangereux et ne souffrent pas de troubles mentaux sont internés selon l'art. 64 nCP, indépendamment du fait qu'ils soient soignables ou non; ils font tout au plus l'objet d'une prise en charge psychiatrique (al. 4), mais, d'après le texte légal, ils ne sont pas nécessairement traités dans le but de prévenir la perpétration de délits. La réglementation de l'art. 59 nCP repose sur l'idée selon laquelle les délinquants ne souffrant pas d'un trouble mental n'ont pas besoin d'un traitement²⁸. Selon divers psychiatres légistes, cela ne correspond pas à la réalité. Au contraire, nombre de ces délinquants auraient besoin d'un traitement parce que, même si l'on n'a pas diagnostiqué chez eux de troubles mentaux à proprement parler, ils présentent cependant des symptômes ou des caractéristiques de la personnalité révélateurs qui pourraient souvent être traités avec succès par le biais d'une thérapie. Un traitement permet, le cas échéant, d'abaisser efficacement la dangerosité de ces délinquants. S'ils ne reçoivent pas de traitement, ils demeurent dangereux et ne peuvent être libérés que

E. 27

RS 281.1

E. 28

Selon le système international de classification des troubles mentaux élaboré par l'OMS (CIM-10, chap. V; critères diagnostiques pour la recherche), on considère qu'une personne est atteinte d'un trouble mental lorsqu'elle remplit un certain nombre de critères. Tous les critères énoncés dans les directives de l'OMS doivent être remplis pour qu'une personne soit considérée comme souffrant d'un trouble mental et quelle puisse éventuellement être traitée au sens où l'entend la psychiatrie classique. Si une personne ne remplit que huit critères sur dix, par exemple, elle n'est pas considérée comme souffrant d'un trouble mental et n'est donc pas amendable.

893 si, au gré de certaines circonstances (âge, maladie chronique, invalidité), ils perdent leur dangerosité. Pour cette raison, il paraît judicieux de proposer systématiquement des traitements permettant d'escompter une diminution des risques aux auteurs dangereux, que ceux-ci présentent ou non des troubles mentaux. Ainsi, lorsqu'au cours des délibérations parlementaires relatives à l'initiative sur l'internement, il s'est agi d'élaborer à l'intention du comité d'initiative des propositions de nature à améliorer la protection contre les délinquants dangereux, l'Office fédéral de la justice a soumis au débat des compléments aux art. 59 et 63 nCP. La proposition a été acceptée par la majorité de la commission des affaires juridiques du Conseil national mais rejetée par ce dernier. La majorité de ses membres y voyait plutôt un allègement du droit des mesures et donc un faux signal adressé

au comité d'initiative. Attendu que l'amendabilité ou la non-amendabilité doit être un critère important aussi pour ordonner, poursuivre ou lever éventuellement l'internement à vie d'un délinquant ne souffrant pas d'un trouble mental, le groupe de travail «internement» a estimé logique, pour cette raison déjà, de proposer à nouveau des compléments aux art. 59 et 63 nCP allant dans le sens de ce qui a été dit plus haut. Cependant il a considéré qu'il serait inconséquent de limiter la possibilité d'un traitement thérapeutique aux délinquants dangereux ne souffrant pas d'un trouble mental qui, sinon, seraient internés, mais qu'il fallait l'étendre aux délinquants moins dangereux, des délinquants pas malades à proprement parler, dont le traitement permettrait d'espérer l'élimination du risque de récidive. Une modification idoine de l'art. 59, al. 1, nCP permet au tribunal d'ordonner aussi un traitement institutionnel lorsque le délinquant, bien que ne souffrant pas de troubles mentaux proprement dits, présente des caractéristiques de la personnalité particulières liées à l'infraction commise et qu'un traitement serait sans doute de nature à supprimer le risque de récidive. Cette disposition a fait l'objet de nombreuses controverses. Alors que nombre de cantons y voyaient une chance, certains intervenants ont relevé que la question avait déjà été débattue et rejetée par le Parlement. A leur yeux, cette modification n'est rien d'autre qu'un élargissement ou une dilution extrême du droit des mesures. Elle contribue aussi à ouvrir la voie à une psychiatrisation de chaque comportement délictueux. Au vu des réactions négatives des intervenants, le Conseil fédéral renonce à proposer une nouvelle fois un traitement thérapeutique pour les délinquants qui ne souffrent pas de troubles mentaux. 3.2 Prononcé ultérieur de l'internement à vie (art. 65, al. 2)

L'avant-projet proposait à l'art. 65, al. 2, une disposition en vertu de laquelle il était possible d'ordonner après-coup tant l'internement ordinaire que l'internement à vie, cela dans le sens d'une révision du jugement en la défaveur du condamné. Cette norme devait, en principe, également être applicable avec effet rétroactif. La disposition – toutefois limitée à l'internement ordinaire selon l'art. 64, al. 1, nCP – a été reprise dans le projet et le message du 29 juin 2005 relatif à la modification du code pénal dans sa version du 13 décembre 2002, même si elle avait été rejetée par la

894 majorité des participants à la procédure de consultation, notamment nombre de cantons²⁹. Les intervenants qui se sont prononcés sur la question ont surtout fait valoir que l'art. 123a Cst. n'exige nullement une mesure de ce type. Dans ce contexte, le Conseil fédéral renonce à appliquer la disposition également aux cas d'internement à vie. La possibilité de prononcer ultérieurement un internement ordinaire suffit à écarter le risque que des auteurs dont la dangerosité n'apparaît qu'en cours de l'exécution de la peine doivent être libérés alors qu'ils sont encore considérés comme très dangereux. 3.3

L'internement à vie et la révision (art. 385, al. 2) Les auteurs de l'initiative craignent en particulier que l'internement à vie puisse être levé par le biais d'une révision, ce qui serait une manière de contourner l'art. 123a Cst. C'est pour cette raison que l'avant-projet avait flanqué l'art. 385 d'un nouvel al. 2 qui, sans exclure la révision en relation avec la question de l'amendabilité, empêchait les demandes de révision abusives du fait des exigences fixées (conditions à remplir et procédure à suivre). En vertu de cette disposition, les éléments relatifs à l'amendabilité de l'auteur acquis après-coup, soit au cours de l'exécution de la peine, n'auraient pas constitué un motif de révision. Pour le reste, il était prévu que l'autorité appelée à se prononcer sur une révision demande un rapport à la commission fédérale spécialisée. La proposition a été commentée seulement par une minorité des participants à la procédure de consultation. A l'exception d'un intervenant, tous ont rejeté le principe d'une disposition de ce type et ont demandé sa suppression pure et simple. Parmi

eux, quelques cantons et un concordat d'exécution des peines. Il a notamment été dit que cette disposition était inutile et inadmissible en particulier en relation avec l'internement à vie qui constitue la sanction la plus lourde. Si l'on établit après-coup que l'amendabilité de l'auteur existait déjà au moment du jugement, la révision ne doit pas être exclue. La disposition est contraire aux principes du droit pénal et n'est nullement exigée dans le cadre de l'art. 123a Cst. Il a également été relevé qu'elle n'apportait rien en termes de clarté du droit. Au vu de ces arguments, le Conseil fédéral renonce à cette disposition; il espère que les autorités en charge des révisions sauront empêcher les abus, également dans les cas d'internement à vie.

4 Code pénal militaire Le code pénal militaire révisé du 21 mars 2003 (nCPM)³⁰ ne contient pas de disposition réglementant expressément les mesures thérapeutiques et l'internement; il se contente de déclarer globalement applicables les dispositions du code pénal révisé (art. 56 à 65 nCP), tant en ce qui concerne le prononcé de ces mesures (art. 47, al. 1, nCPM) que leur exécution (art. 47, al. 3, nCPM). Etant donné que l'exécution des mesures se fonde toujours sur les dispositions du CP, l'art. 380bis sur la responsabilité en cas de levée de l'internement à vie s'applique également lorsque celui-ci a été

E. 29

Cf. ch. 2.2.3 du message, FF 2005 4449 ss

E. 30

FF 2003 2494

895 prononcé pour un délit sanctionné par le CPM. Il en va de même de l'exécution des peines privatives de liberté (art. 34b nCPM). Les renvois se référeront automatiquement aux nouvelles dispositions proposées dans le présent projet pour concrétiser l'art. 123a Cst. Il n'est donc pas nécessaire de compléter le nCPM en conséquence.

5 Conséquences 5.1 Conséquences pour la Confédération La commission fédérale spécialisée chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie qui doit être instituée conformément à l'art. 64c du projet requiert des moyens financiers supplémentaires de la part de la Confédération. Il est prévu que la commission compte environ cinq à sept membres et qu'elle se réunira en moyenne deux fois par an. La commission aura également besoin d'un secrétariat permanent. Selon une première évaluation, les moyens financiers nécessaires sont estimés à 50 000 francs par an.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes L'internement à vie au sens de l'art. 123a de la Constitution fédérale devrait principalement entraîner un coût supplémentaire pour les cantons. Il est encore trop tôt pour chiffrer concrètement les coûts engendrés. Les coûts supplémentaires s'expliquent par une tendance à l'allongement de la durée de l'internement à vie et par les frais de prise en charge correspondants. Certains estiment d'ailleurs qu'il serait nécessaire de prévoir des établissements spéciaux pour accueillir les personnes internées à vie. La procédure de décision à plusieurs niveaux en relation avec la libération conditionnelle et la disposition selon laquelle certaines décisions doivent se fonder sur deux expertises indépendantes engendrent elles aussi des coûts supplémentaires.

6 Liens avec le programme de la législature Le présent projet n'est pas annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035). L'initiative populaire «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» a été acceptée par le peuple et les cantons le 8 février 2004. Ce résultat, partant, la concrétisation du nouvel article constitutionnel dans le code pénal n'étaient pas encore prévisibles au moment de

l'élabora- tion du programme de la législature.

896 7 Aspects juridiques 7.1 Constitutionnalité Conformément à l'art. 123 Cst., la Confédération est habilitée à légiférer dans le domaine du droit pénal. 7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse Les points de contact avec le droit international se trouvent, en premier lieu, dans l'examen des conditions de l'internement à vie. Concernant la compatibilité de cette disposition avec la CEDH, l'on se reportera aux ch. 1.3.3, 2.4.1, 2.4.3 et 2.4.4. du présent message.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la modification du code pénal dans sa version du 13 décembre 2002. (Mise en oeuvre de l'art. 123a de la Constitution fédérale sur l'internement à vie pour les délinquants extrêmement dangereux) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 04 Cahier Numero Geschäftsnummer 05.081 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 31.01.2006 Date Data Seite 869-896 Page Pagina Ref. No 10 139 280 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.