

L'exécution des peines sous surveillance électronique : une vue d'ensemble

Résumé

Point de la situation

Depuis 1999, les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Berne, de Vaud, de Genève et du Tessin, rejoints en 2003 par le canton de Soleure, mènent des essais temporaires de surveillance électronique des détenus (aussi connue sous le nom d'*electronic monitoring*). Ce mode alternatif d'exécution des peines – un bracelet électronique en lieu et place de l'incarcération dans un établissement pénitentiaire – est utilisé avant tout en cas de peine de courte durée (20 jours à un an). Il peut aussi être appliqué, quoique plus rarement, à des personnes frappées d'une longue peine qui vont bientôt bénéficier d'une libération conditionnelle ou à des personnes dont la période de semi-liberté touche à sa fin ; il s'agit alors d'une phase supplémentaire de l'exécution progressive de la peine.

Les rapports d'évaluation 2003 et 2004 ont conclu à un bilan positif de ces essais. Pourtant, de nombreux cantons y sont opposés ou réticents. En outre, la nouvelle partie générale du code pénal, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007, remplacera les peines de courte durée par des peines pécuniaires et du travail d'intérêt général, faisant ainsi disparaître le principal domaine d'application de la surveillance électronique.

Le Conseil fédéral a donc décidé de n'autoriser la poursuite des essais que pour un an. Pour les mêmes raisons, il a refusé la demande du canton de Fribourg, qui désirait se joindre à l'expérience.

Suite des travaux

Pour que la modification du code pénal ne prive pas la surveillance électronique de l'essentiel de son domaine d'application (les peines de courte durée), il faudrait que celle-ci soit prononcée par le juge *non à titre de forme d'exécution des peines* privatives de liberté, mais *à titre de peine ou de mesure en soi*. Le DFJP va donc mener une enquête auprès des cantons, durant le 1^{er} semestre 2007, pour savoir ce qu'ils pensent de l'instauration définitive de la surveillance électronique, comme peine ou mesure (dans le domaine des peines de courte durée), ou bien comme phase de l'exécution (dans le domaine des peines de longue durée). Selon les résultats de cette enquête, il préparera éventuellement un projet de révision du code pénal.

Le présent document donne un aperçu des questions suivantes :

1.	Historique	3
2.	Conception des essais	4
3.	Evaluation du projet pilote	5
4.	Position des cantons sur la surveillance électronique	6
5.	Position du Parlement sur la surveillance électronique	7
6.	La surveillance électronique dans le système de sanctions de la nouvelle PGCP...7	
7.	Nécessité de faire d'autres essais	9
8.	Bases légales	10

1. Historique

Le 28 avril **1999**, le Conseil fédéral autorisait les cantons **de Berne, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Vaud et de Genève**, à leur demande, à faire un essai d'exécution des peines privatives de liberté sous la forme d'une surveillance électronique des détenus à l'extérieur des établissements pénitentiaires. Il avait limité ces essais à la fin août 2002. En mars **2003**, il a donné une autorisation similaire au canton de **Soleure**, à la demande de ce dernier.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a reconnu les essais effectués de 1999 à 2002 comme **projet pilote**, subventionnable en vertu des art. 8 à 10 de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM ; RS 341).

A la demande des cantons participant au projet, le Conseil fédéral a prolongé les autorisations une première fois en 2002, puis en 2005. A chaque fois, la prolongation a été **expressément limitée dans le temps** : les essais ne devaient durer **que jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle partie générale du code pénal (PGCP) du 13 décembre 2002**. Cette deuxième phase des essais, qui se fondait uniquement sur l'art. 397^{bis} aCP, n'a plus été subventionnée par la Confédération.

Le 21 **décembre 2006**, le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'autorisation de procéder à ces essais seulement jusqu'à la fin de 2007, en tant que solution transitoire. La demande du canton de Fribourg, qui désirait se joindre au projet, a été refusée. Vu les résultats positifs obtenus et dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle PGCP, le Conseil fédéral ne jugeait pas utile de poursuivre les essais plus longtemps.

Il a jugé plus judicieux que le DFJP procède en 2007 à des entretiens avec les cantons pour déterminer ce qu'ils pensent de **l'instauration définitive de la surveillance électronique comme peine ou mesure (dans le domaine des peines de courte durée) et comme phase de l'exécution (dans le domaine des peines de longue durée)**. Si une bonne majorité des cantons approuve l'instauration définitive de la surveillance électronique, un projet de modification du code pénal pourra être mis en chantier.

2. Conception des essais

A l'exception, en partie, de Genève, les cantons ne conçoivent et ne pratiquent pas la surveillance électronique comme un mode de résidence surveillée mais comme un programme social et de travail centré sur un emploi du temps quotidien structuré par des activités convenues. Ces programmes ont deux objectifs : structurer l'existence du détenu de manière propre à prévenir la délinquance, et favoriser l'apprentissage de nouveaux comportements, l'un et l'autre dans un environnement géographique, social et professionnel familial.

Les essais sont menés dans deux domaines pénaux :

- d'une part, des **peines privatives de liberté de courte durée** (entre 20 jours et 12 mois) sont purgées sous forme de surveillance électronique. Il existe également la possibilité de subir une partie de la peine sous cette forme et le reste sous la forme d'un travail d'intérêt général.

- d'autre part, en cas de **peines privatives de liberté de longue durée**, la surveillance électronique est appliquée en tant que phase supplémentaire de l'exécution progressive de la peine, pour une durée de un à douze mois. Elle concerne des personnes qui vont bientôt bénéficier d'une libération conditionnelle ou dont la période de semi-liberté touche à sa fin.

Les cantons organisent leurs essais de manière très diverse, dans le cadre exposé ci-dessus. Par exemple, à Berne, les peines ne sont exécutées avec surveillance électronique qu'à partir d'un mois ; à Genève, seules les peines inférieures à six mois le sont.

Les cantons sont tenus de participer à des relevés statistiques périodiques de l'Office fédéral de la statistique. Ils doivent également évaluer les expériences faites et présenter un rapport à l'OFJ.

3. Evaluation du projet pilote

Le rapport d'évaluation final du 30 juin 2003 fait un **bilan positif** de l'essai pilote de surveillance électronique des détenus (mené de 1999 à 2002, cf. ch. 1) : celle-ci est attrayante, en d'autres termes, les applications ont été plus nombreuses que prévu. Le rapport relève de plus que les coûts de l'exécution sont peu élevés par rapport à d'autres formes d'exécution des peines. La surveillance électronique a aussi un caractère nettement punitif, puisque le bracelet électronique rappelle 24 heures sur 24 à celui qui le porte qu'il subit une sanction, outre que le respect de l'emploi du temps hebdomadaire et quotidien exerce sur lui une pression continue. Enfin, le rapport conclut que, dans l'ensemble du système suisse d'exécution des peines, cette forme d'exécution est la plus favorable, en termes d'intégration sociale, pour les participants et leur famille.

Un deuxième rapport d'évaluation daté de décembre 2004 a présenté les résultats d'une enquête sur les récidives. L'étude portait sur la fréquence des récidives dans les deux ans suivant la fin d'une peine sous forme de surveillance électronique et sur les facteurs possibles de ces récidives. **En général, le taux de récidive après l'exécution d'une peine sous forme de surveillance électronique est de 22,72 % et se situe donc dans la moyenne des taux de récidive liés aux autres formes d'exécution des peines.** L'étude conclut de plus que la forme de l'exécution de la peine ne joue guère de rôle quant à la récidive ; il importe peu que le détenu ait été en détention normale, en semi-liberté, astreint à un travail d'intérêt général ou sous surveillance électronique. Le point déterminant est plutôt sa capacité à bénéficier des mesures d'encadrement ou des opportunités qui s'offrent dans le cadre de l'exécution de la peine.

Ce résultat a été confirmé par un rapport récent du professeur Killias, paru le 15 novembre 2006, lequel constate qu'il n'y a **pas de différences significatives entre la surveillance électronique et le travail d'intérêt général pour ce qui est des récidives** (pour une période d'observation de quatre ans suivant la mise en place de la surveillance électronique et du TIG). Cette étude est intéressante notamment parce que la forme sous laquelle les personnes semblant aptes à bénéficier de la surveillance électronique ou du travail d'intérêt général ont subi leur peine a été tirée au sort.

Les rapports mentionnés se trouvent sur le site Internet de l'OFJ : www.bj.admin.ch (rubrique : Themen > Sicherheit > Straf- und Massnahmevollzug > Modellversuche ; chapitre « Publikationen », cliquer sur « Berichte zu abgeschlossenen Modellversuchen » puis « Electronic Monitoring », ou http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref_straf-_und_massnahmevollzug/ref_modellversuche/ref_evaluationsberichte.html#Electronic%20Monitoring

4. Position des cantons sur la surveillance électronique

4.1 Enquête 2004 de l'OFJ

Etant donné que les autorisations allaient arriver à leur terme et dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle PGCP, l'OFJ a demandé en 2004 à tous les cantons s'ils envisageaient de reconduire ou d'appliquer à l'avenir la surveillance électronique et, si oui, pour des peines privatives de liberté de quelle durée. Au vu de leur réactions, les cantons ont été classés en trois groupes :

- tous ceux qui appliquaient déjà la surveillance électronique (BE, BS, BL, SO, TI, VD et GE) voulaient poursuivre l'expérience. Le canton de Bâle-Campagne était même en faveur de l'instauration de la surveillance électronique dans toute la Suisse.

- un deuxième groupe de cantons envisageait l'introduction de la surveillance électronique (OW, UR ; évt., à plus long terme, SZ) ou n'y était du moins pas opposé (SH et ZG) ;

- le troisième groupe rejetait la surveillance électronique comme forme d'exécution des peines (ZH, SG et GR) ou n'envisageait pas de l'introduire (TG, GL, AR, AI, AG, NE). Les arguments avancés étaient les suivants : absence de caractère punitif, ou doutes à ce sujet ; inutilité de ce mode d'exécution, qui se trouve en concurrence avec les essais de travail d'intérêt général et de semi-liberté ; inefficacité au regard de la réduction des coûts.

- les autres cantons n'ayant pas répondu au questionnaire de l'OFJ, leur position officielle n'est pas connue (LU, NW, FR, VS et JU). Selon des entretiens informels, LU et VS comptaient cependant examiner l'opportunité de faire un essai de surveillance électronique.

4.2 Audition concernant la nouvelle O-CP-CPM en 2006

Le 29 septembre 2006, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle ordonnance relative au code pénal et au code pénal militaire (O-CP-CPM), dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle PGCP. Le projet d'ordonnance avait été soumis aux cantons en consultation début 2006. Il prévoyait une disposition-cadre sur les essais de surveillance électronique. Ceux-ci auraient été autorisés par le DFJP et non plus par le Conseil fédéral.

- Les cantons de BE, FR, OW, TI, UR, VS ont approuvé cette disposition.

- VD, BL, BS et LU ont souhaité que la surveillance électronique soit définitivement instaurée comme forme d'exécution des peines privatives de liberté.

- Les cantons de SO et ZG ont plaidé pour ne poursuivre les essais, provisoirement, que sur la base d'autorisations du Conseil fédéral.

- Par contre, les cantons d'AG, AR, GL, GR, NW, SG, SH, SZ, TG et ZH ont demandé que la disposition soit biffée de l'ordonnance. Ils ont fait valoir des objections de principe à l'instauration de la surveillance électronique et ont émis l'avis qu'il fallait d'abord expérimenter l'application de la nouvelle PGCP, et plus précisément des peines pécuniaires et du travail d'intérêt général. Ils en ont déduit la nécessité de ne poursuivre les essais de surveillance électronique – en admettant qu'il faille les poursuivre – que sur la base d'autorisations spéciales du Conseil fédéral.

5. Position du Parlement sur la surveillance électronique

La surveillance électronique n'a pas été débattue au Parlement à l'occasion de la révision de la PGCP. Les délibérations sur cette dernière ont duré de fin 1998 à fin 2002, le projet pilote de l'été 1999 à fin août 2002. Le premier rapport d'évaluation sur la surveillance électronique datant du 30 juin 2003, une intégration dans le nouveau système de sanctions aurait été prématuré ou les délibérations parlementaires trop avancées. Le rapport d'évaluation n'a été prêt qu'un semestre après la votation finale.

6. La surveillance électronique dans le système de sanctions de la nouvelle PGCP

6.1 La surveillance électronique, forme d'exécution des peines

Peines de courte durée

La nouvelle partie générale du code pénal, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 n'autorise plus les courtes peines privatives de liberté de moins de six mois que dans des cas exceptionnels (art. 41 nCP). Elles sont remplacées par la nouvelle peine pécuniaire exprimée en jours-amendes et par le travail d'intérêt général. **L'essentiel du domaine d'application de la surveillance électronique (les peines privatives de liberté de courte durée) disparaît donc.**

Certes, il est à supposer que les tribunaux continueront de prononcer des courtes peines privatives de liberté, même après l'entrée en vigueur de la nouvelle PGCP (comme peine de substitution pour des amendes non versées ou bien des peines pécuniaires ou du travail d'intérêt général non exécutés, mais aussi comme peine initiale, sur la base de la disposition d'exception prévue à l'art. 41 nCP).

La surveillance électronique n'est cependant sans doute guère indiquée pour des personnes qui ne *veulent* pas payer une peine pécuniaire ni fournir du travail d'intérêt général. La perspective de subir la peine privative de liberté de substitution sous la forme d'une surveillance électronique ferait perdre à celle-ci de son impact.

A rebours, la surveillance électronique serait envisageable pour des personnes qui ne *peuvent* pas payer la peine pécuniaire ou fournir le travail d'intérêt général, pour une raison indépendante de leur volonté. On peut à cet égard se demander si l'on trouverait suffisamment de personnes parmi elles pour lesquelles le « programme social » que les cantons pilotes mettent au premier plan représenterait une *sanction* adéquate. Toutefois, la surveillance électronique peut présenter une alternative valable si l'on veut réduire à un minimum absolu les effets négatifs des peines privatives de liberté.

Peines privatives de liberté de longue durée

Dans le domaine des peines de longue durée, la nouvelle PGCP apportera sans doute peu de changements. **La surveillance électronique pourrait donc avoir sa place dans le nouveau régime en tant que phase de l'exécution progressive de la peine.**

6.2 La surveillance électronique, sanction en soi dans le domaine des peines de courte durée

Dans le domaine des peines privatives de liberté de courte durée allant entre 20 jours et un an, la surveillance électronique n'a qu'une relation très vague avec la privation de liberté (arrêt ou emprisonnement sous l'ancien droit), en tant que forme de l'exécution des peines. Contrairement au régime de la semi-liberté, le condamné ne passe pas du tout de temps dans un établissement pénitentiaire ou une prison. De plus, la plupart des cantons ne conçoivent pas la surveillance électronique comme une résidence surveillée (qui représente elle aussi une certaine privation de liberté), mais comme un programme social et de travail. La surveillance électronique pourrait donc tout à fait être considérée comme une **sanction en soi** dans ce domaine.

Certes, le rapport d'évaluation constate que la surveillance électronique a un caractère punitif, en ce sens que le bracelet électronique rappelle en permanence au condamné qu'il subit une sanction et que l'obligation de respecter le programme hebdomadaire et quotidien exerce sur lui une pression continue. Cependant, comme ce ne sont pas les aspects de la punition et de la privation de liberté qui sont au premier plan, mais le programme social et de travail, il convient de se demander si la surveillance électronique ne doit pas être considérée comme une mesure plutôt qu'une peine.

Si elle était conçue comme une peine ou une mesure en soi, il serait de nouveau possible d'en user dans l'ensemble du domaine d'application qui, jusqu'à la fin de 2007, couvrait les peines privatives de liberté de moins de six mois. Cela signifie que l'on pourrait continuer d'appliquer la surveillance électronique aux personnes pour lesquelles cette forme d'exécution des peines apparaissait appropriée.

6.3 La surveillance électronique, mesure de sécurité ou de surveillance

L'exécution de peines privatives de liberté sous surveillance électronique, hors de l'enceinte de l'établissement pénitentiaire, n'est pas une *forme d'exécution* ou une *phase de l'exécution* prévue par le code pénal. Sauf à modifier ce dernier, elle ne peut donc avoir lieu que sous forme d'essais de durée limitée et soumis à une autorisation.

Elle pourrait cependant trouver un autre terrain d'application : être utilisée comme mesure de sécurité ou de surveillance, dans les limites des formes d'exécution et des phases de l'exécution prévues par le code pénal (par ex. à la place de la vidéosurveillance, en complément ou en remplacement de l'accompagnement et de la surveillance par le personnel d'exécution des peines, en tant que mesure de sécurité pendant les congés, ou que mesure de sécurité supplémentaire liée à la libération conditionnelle). Les mesures de sécurité appliquées dans l'exécution des peines et des mesures ne sont pas réglées en détail par le code pénal (cf. notamment les art. 64, al. 4, 75, al. 1, et 76, al. 2, CP) mais relèvent de la compétence des cantons. Ceux-ci peuvent donc mettre en œuvre la surveillance électronique à ce titre sans approbation préalable de la Confédération. Comme toute mesure de sécurité appliquée dans l'exécution des peines, l'utilisation de la surveillance électronique doit tenir compte, en particulier, de la Constitution fédérale,

de la convention européenne des Droits de l'Homme et de la Convention contre la torture et autres traitements inhumains ou dégradants ; en outre elle doit être propre à atteindre les buts de l'exécution, fixés par le code pénal.

Le projet de code de procédure pénale suisse prévoit la mise en œuvre de la surveillance électronique comme mesure de surveillance : l'art. 236, al. 3, du projet permet de l'employer pour surveiller les mesures de substitution, en lieu et place de la détention provisoire.

7. Nécessité de procéder à d'autres essais

7.1 Peines de courte durée

Essais sous leur forme actuelle

Il ne semble pas utile de poursuivre les essais sous leur forme actuelle dans le domaine des peines de courte durée. Au mieux, cela permettrait de déterminer si la surveillance électronique peut encore s'appliquer aux cas de peines de courte durée prononcées exceptionnellement selon le nouveau droit. Toutefois, il ne semble pas absolument nécessaire, pour cela, de poursuivre les essais.

Essais sous une nouvelle forme

Il serait envisageable de poursuivre les essais selon d'autres modalités : la surveillance électronique ne serait plus ordonnée par les autorités d'exécution comme forme alternative de l'exécution des peines mais prononcée par le juge comme peine ou mesure en soi.

L'utilité de ces essais n'est cependant pas évidente. Les rapports d'évaluation ont déjà montré que la surveillance électronique avait des effets positifs. Les nouvelles modalités ne changeraient rien à ce résultat. Le seul objectif de l'essai serait de voir comment la surveillance électronique s'intègre dans le système de sanctions et si elle entre en concurrence – au sens négatif du terme – avec le travail d'intérêt général ou les peines pécuniaires. L'expérience du canton de Berne a cependant déjà montré que la surveillance électronique et le travail d'intérêt général, du moins, pouvaient coexister.

Comme l'ont suggéré plusieurs cantons (cf. ch. 4.2), il serait également possible de mettre en place le nouveau système de sanctions sans la surveillance électronique pour voir s'il donne satisfaction et si l'absence de la surveillance électronique représente une lacune.

7.2 Peines de longue durée

La nouvelle PGCP ne devrait pas apporter beaucoup de changements dans le domaine des peines privatives de liberté de longue durée. Il serait donc possible d'inscrire définitivement la surveillance électronique dans le CP, en tant que phase de l'exécution des peines de longue durée, sans poursuivre les essais en cours ni mener de nouveaux essais.

8. Bases légales

La compétence du Conseil fédéral d'autoriser des formes alternatives d'exécution des peines se fondait sur l'art. 397^{bis}, al. 4, aCP, qui prévoyait que le Conseil fédéral pouvait autoriser l'essai, *pendant un temps déterminé*, de méthodes non prévues par le code, en vue d'améliorer le régime d'exécution des peines et des mesures.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, cette base légale se trouve à l'art. 387, al. 4, nCP, qui autorise encore de nouvelles formes d'exécution à titre d'essai. Il offre en outre la possibilité de mener à l'avenir des essais, limités dans le temps, portant sur d'autres peines et mesures.

Lors de l'élaboration de la modification du 2 mars 1998 de l'ordonnance 3 relative au code pénal, il était initialement prévu d'y fixer le cadre juridique des essais de surveillance électronique. Cependant, la majorité des cantons n'a pas jugé nécessaire de le faire à ce moment-là. Le Conseil fédéral a donc décidé de régler les essais de surveillance électronique non par voie d'ordonnance mais par des autorisations spéciales aux cantons qui désiraient en effectuer.

Il faut rappeler ici que la réglementation des essais par voie d'ordonnance ne signifie pas que la surveillance électronique serait définitivement instaurée. Que les modalités soient fixées dans l'ordonnance ou par une autorisation spéciale, les essais demeurent limités dans le temps. Dans les deux cas, ils sont ouverts en principe à tous les cantons qui désirent y prendre part, mais subordonnés à une autorisation expresse.

L'instauration définitive de la surveillance électronique comme mode d'exécution des peines ou comme nouveau type de sanction requiert une modification du CP par la procédure législative.