



Protection juridique et privation de liberté

Étude juridique à l'intention du Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire CSFPP

RÉSUMÉ

Jörg Künzli

Anja Eugster

Vijitha Veerakatty

Bern, 31 Juillet 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Domaine thématique Police et Justice

Schanzeneckstrasse 1, 3001 Bern

Tél. +41 31 631 48 21, joerg.kuenzli@oefre.unibe.ch

Mandat et objet de la recherche

Quelles sont les possibilités procédurales offertes aux personnes détenues en exécution d'une peine ou d'une mesure pour faire valoir leurs droits durant la privation de liberté? L'étude mandatée par le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) examine cette question sur la base des lois cantonales applicables et dans le contexte des garanties pertinentes de la Constitution fédérale et des conventions internationales sur les droits humains (notamment la CEDH et le Pacte ONU II).

L'étude se concentre sur les possibilités de recours à disposition des personnes privées de liberté en Suisse, par exemple en cas de conditions de détention insuffisantes, sanctions disciplinaires, durcissement de l'exécution ou refus d'allègement de l'exécution. Elle regarde aussi si des dispositions applicables en matière de droits fondamentaux et droits humains sont respectées dans ces circonstances. Elle porte exclusivement sur la protection juridique dans la privation de liberté après jugement. Toutefois, les procédures et autres connaissances identifiées dans cette étude peuvent, le cas échéant, par analogie du moins, être prises en compte dans le cadre d'autres régimes de détention. La protection juridique dans la procédure pénale, qui traite du jugement proprement dit de la personne concernée, n'est pas abordée dans l'étude.

En Suisse, les cantons ont des compétences législatives non seulement en matière d'exécution des peines et mesures dans les grandes lignes, mais aussi en procédure administrative, qui est de loin la procédure la plus importante durant une privation de liberté. Pour les trois concordats sur l'exécution des peines et mesures en Suisse (Suisse centrale et Nord Ouest, Suisse orientale et cantons latins), l'étude analyse de manière représentative la situation juridique dans les cantons d'Argovie (JVA Lenzburg), Berne (établissements de Thorberg et de Hindelbank), Zoug (établissement pénitentiaire de Zoug et comme cas particulier l'établissement intercantonal Bostadel), Saint-Gall (établissement pénitentiaire Saxerriet), Zurich (JVA Pöschwies) et Vaud (Établissements pénitentiaires de la plaine de l'Orbe EPO).

Procédure et méthode

Pour élaborer la problématique, l'équipe des auteurs a d'abord résumé la situation juridique des cantons sélectionnés dans des fiches (annexes I-VI) qu'ils ont soumises pour vérifications, suggestions et compléments aux directeurs des offices et divisions concernés des autorités cantonales d'exécution. Les évaluations et comparaisons nécessaires ont eu lieu sur cette base. Enfin, les réglementations cantonales ont été analysées à la lumière des prescriptions en vigueur en matière de droits fondamentaux et des droits humains.

Les dispositions de protection juridique en matière de droits fondamentaux et droits humains

Les droits fondamentaux et droits humains procéduraux sont applicables sans restriction particulière aux personnes détenues. Ils sont inscrits dans la Constitution fédérale et les constitutions cantonales ainsi que dans différents instruments internationaux comme la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte II de l'ONU. Ils sont par ailleurs complétés et concrétisés par des décisions et des recommandations des organes de l'ONU et du Conseil de l'Europe («soft law»), telles que les Règles pénitentiaires européennes du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Applicables tant dans la procédure de décision que dans la procédure de recours, les dispositions issues des droits fondamentaux et du droit international des droits humains ne se limitent pas à exiger de façon générale des procédures équitables et justes sur le plan administratif et judiciaire. Elles garantissent le droit d'être entendu et le droit à l'assistance juridique.

Les garanties et les recommandations en matière de droits humains exigent en outre que les recours soient effectifs, c'est-à-dire qu'ils parviennent à une instance indépendante qui ait la compétence d'annuler la décision attaquée, et que les personnes détenues soient informées des possibilités de recours. De plus, la Constitution fédérale exige le contrôle judiciaire des arguments invoqués.

Rôle central de la juridiction administrative

La juridiction administrative est essentielle dans le faire-valoir des droits en contexte de privation de liberté et joue en ceci un rôle central lors de la mise en œuvre des dispositions procédurales applicables en matière de droits fondamentaux et droits humains. En effet, tant les autorités cantonales d'exécution que les directions des établissements pénitentiaires d'exécution agissent en tant qu'autorités administratives dans le cadre d'une procédure de première instance lorsqu'elles émettent une ordonnance concernant une personne détenue. Selon le canton et le cas d'application, ces décisions peuvent en principe être attaquées auprès d'une ou de deux instances de recours.

L'étude propose d'une part des descriptions détaillées du déroulement de la procédure d'un point de vue général, avec les compétences de l'autorité d'exécution ou de l'établissement d'exécution. Elle se penche d'autre part aussi sur des cas d'application spécifiques, notamment de la détermination du lieu d'exécution (placement en général, détention cellulaire dans un quartier de haute sécurité, transfert normal et dans les cas d'urgence), allègements dans l'exécution (transfert milieu fermé – milieu ouvert – travail externe – logement et travail externes, octroi de congés, libération conditionnelle), du durcissement d'exécution (révocation logement et travail externes – travail externe – milieu ouvert – milieu fermé – ordre de détention cellulaire en quartier de haute sécurité durant l'exécution) et des sanctions disciplinaires.

Résultats de l'étude

Du point de vue matériel, l'étude constate qu'en Suisse les droits fondamentaux et les droits humains sont très largement mis en œuvre dans la procédure administrative.

Des possibilités d'amélioration résident en partie dans les règlements internes des établissements pénitentiaires analysés: en tant que source d'information tangible et donc de première importance pour les personnes détenues, les règlements internes devraient donner des informations exhaustives sur les possibilités de recours.

Les réglementations cantonales accordent dans la règle un droit à l'assistance juridique durant la procédure et satisfont ainsi aux exigences en matière de droits fondamentaux.

L'étude parvient cependant à la conclusion que, pour les personnes en détention en générale et plus particulièrement encore dans le cadre des décisions de placement à l'isolement dans les quartiers de haute sécurité, il serait souhaitable de mettre systématiquement à disposition une représentation juridique ou une consultation juridique.

Étant donné la mosaïque fédéraliste que présente aussi le domaine de la privation de liberté, il faut, pour pouvoir évaluer le droit applicable, élucider au préalable la question de savoir quel est le droit qui prévaut. Est-ce celui du canton où se trouve l'établissement pénitentiaire (pour les ordonnances de l'établissement) ou celui du canton responsable du placement (pour les ordonnances de l'autorité d'exécution)? Non seulement cette répartition complique l'orientation juridique des personnes privées de liberté, mais elle peut en plus mener à des conflits de normes dans les constellations intercantionales lorsqu'il y a des différences dans la répartition des compétences entre l'établissement d'exécution et l'autorité d'exécution.

Dans le cas par exemple d'une personne détenue devant être placée dans le quartier de haute sécurité d'un établissement relevant d'un autre concordat, l'on ne sait ainsi pas avec certitude quelle règle appliquer. Selon la constellation du cas, ni la direction de l'établissement ni l'autorité d'exécution ne sont compétentes. Même si dans la pratique les offices concernés s'accordent pour trouver une solution, cette situation paraît critique au regard du principe de la légalité et du droit à une procédure équitable.

La comparaison des différentes juridictions administratives qui prévalent dans les cantons dans des cas d'application spécifiques fait apparaître d'autres différences et réglementations en partie problématiques.

Par exemple, le fait que toute contestation de l'ordre d'exécution soit expressément exclue dans le canton de Saint-Gall paraît critique, puisque la détermination du lieu d'exécution de la peine peut porter atteinte aux droits fondamentaux et aux droits humains de la personne détenue. De même, dans le canton de Zurich, l'autorité d'exécution compétente ne reçoit les demandes de congé via la direction de l'établissement que lorsque celle-ci l'a acceptée. Ceci même en l'absence de délégation de la compétence décisionnelle de la part de l'autorité d'exécution.

Il faut constater en outre qu'un aperçu des législations d'un petit nombre de cantons permet déjà à lui seul d'illustrer la diversité et la complexité considérables des voies de recours dans les domaines d'application qui font l'objet de la présente analyse. Ainsi, le nombre d'instances de recours est variable (une ou deux), tout comme le genre d'instance (administrative ou judiciaire) ou encore les délais pour déposer un recours (entre 10 et 30 jours). De plus, les bases légales sont parfois inégalement claires sur la désignation de l'autorité d'exécution et l'attribution des compétences respectives.

Étant donné que les personnes incarcérées se trouvent dans un rapport de proximité marqué avec l'État et qu'elles ne bénéficient pas ou plus de représentation juridique, cette situation n'est pour le moins pas idéale. C'est pourquoi il serait souhaitable à long terme de coordonner les bases légales cantonales et le déroulement des procédures. Enfin, dans une perspective à court terme, il apparaît essentiel de transmettre aux personnes détenues l'information la plus simple et la plus compréhensible possible sur les possibilités de recours à leur disposition.