



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Résumé d'étude

Conditions de détention des personnes internées

Les normes en matière de droits humains et la situation en Suisse

Étude du Domaine thématique Police et justice sur mandat du Comité de pilotage DFAE/DFJP

Jörg Künzli, Anja Eugster, Maria Schultheiss, Berne, 15 juin 2016

Brève description

- L'étude analyse les normes internationales et constitutionnelles qui régissent l'internement ainsi que leur application en Suisse, pour procéder ensuite à une évaluation de la situation.
- Une fois qu'elles ont purgé leur peine éventuelle, les personnes internées ne sont plus détenues pour expier la grave infraction qu'elles ont commise, mais pour protéger la société du danger qu'elles constituent et donc uniquement pour des raisons préventives. Pour cette raison, leurs conditions carcérales obéissent, en vertu de la pratique des organes internationaux compétents dans le domaine des droits humains, au double principe de la sécurité extérieure et de la liberté intérieure maximale, et doivent au fond être plus clémentes que celles qui s'appliquent aux personnes purgeant une peine de prison.
- Les restrictions appliquées au quotidien des personnes détenues ne sont dès lors justifiées que lorsqu'elles sont appropriées, nécessaires et exigibles au vu des buts de l'internement : la sécurité publique ainsi que l'ordre et la sécurité dans l'établissement pénitentiaire.
- Si les dispositions légales régissant de façon concluante les modalités de l'internement ne sont guère nombreuses, les déclarations des organes internationaux de surveillance des traités et les recommandations d'institutions internationales ou européennes fournissent en revanche une multitude d'indications relatives à l'exécution des peines imposées à des détenu-e-s âgés, malades, dangereux ou condamnés à de longues ou très longues peines de privation de liberté. Étant donné que les personnes internées font le plus souvent partie de ces catégories, ces normes peuvent être mises à profit pour répondre aux questions abordées par l'étude.
- Étant généralement dangereuses, les personnes internées doivent être privées de liberté afin de préserver la sécurité publique. Toutefois, il serait faux d'en conclure qu'elles constituent aussi une menace pour le personnel pénitentiaire ou pour leurs codétenue-e-s.

L'isolement ou d'autres modes de durcissement des conditions carcérales ne doivent ainsi être ordonnés que si la vie et l'intégrité physique d'autres personnes sont concrètement en péril et en aucun cas comme une conséquence de la sanction imposée.

- Eu égard à la longue durée de l'internement, les autorités doivent concevoir un régime qui permet aux personnes internées d'exercer des activités judicieuses et de participer à des programmes appropriés ; ce régime doit aussi avoir pour but la mise en liberté, même si cet objectif semble très éloigné. Elles doivent également prévoir des mesures de resocialisation afin que les personnes sous le coup de l'internement puissent, par leur comportement, exercer une influence sur la durée de la privation de liberté. Pour autant que la sécurité soit garantie, il faut envisager l'adoption de mesures d'assouplissement des conditions carcérales également pour cette catégorie de détenu-e-s. Leur mise en liberté ne doit en effet pas être une simple possibilité théorique, mais constituer aussi une réelle option au cas où elles réaliseraient des progrès dans leur démarche de resocialisation.
- Les normes légales permettent de contraindre les personnes internées à travailler. Le genre de tâches qui leur est confié doit dépendre essentiellement de leurs besoins et de leurs capacités. Il semble par ailleurs logique, puisque les conditions de vie durant l'internement doivent ressembler le plus possible à la vie en liberté, de mieux rémunérer les personnes internées que celles qui purgent une peine. L'obligation de travailler prend fin à l'âge de la retraite, mais il faut offrir aux personnes âgées en situation d'internement la possibilité d'exercer une activité, notamment parce que cela structure leur quotidien.
- Pour que l'internement respecte les droits humains, il faut que l'institution propose une gamme équilibrée de possibilités d'occupation. Ceci constitue un aspect particulièrement important pour les personnes purgeant de longues peines de prison, et donc spécialement pour les personnes internées.
- Pour les détenu-e-s qui ne peuvent nourrir de réels espoirs d'être remis en liberté, les contacts établis par le biais de moyens de communication indirects ou par des visites en institution constituent la seule façon de rester en relation avec le monde extérieur. Il faut donc favoriser le maintien des rapports existants en adoptant un régime de communication aussi souple que possible.
- La population internée devenant toujours plus âgée et les troubles à l'origine de la dangerosité étant souvent de nature psychique, des problèmes particuliers se posent en matière de soins de santé et de prise en charge. Le but de l'internement étant ce qu'il est, une personne en fin de vie doit impérativement être remise en liberté lorsque, en raison de son état physique, elle ne constitue plus un danger pour la société.

Le texte ci-dessous est une synthèse exhaustive de l'étude.

Résumé

Contexte de l'étude

Il est impossible de déterminer avec certitude le nombre de personnes internées en Suisse. Si l'on sait que 130 à 140 personnes condamnées à l'internement vivent dans des établissements fermés, soumises généralement à l'exécution ordinaire des peines, et que la tendance est à la hausse, il semble en revanche qu'aucune statistique ne recense le pourcentage de ces per-

sonnes qui ont déjà purgé leur peine éventuelle, du moins à l'échelon suisse. Ce n'est pas un hasard si ces données manquent, puisqu'elles n'ont presque aucune utilité pratique : dans la très grande majorité des cas, les personnes internées sont en effet recluses dans les mêmes institutions et soumises au même régime de détention que les personnes accomplissant leur peine.

Dans un contexte politique et médiatique qui fait de l'internement la peine la plus sévère pour les grands criminels et la panacée du maintien de la sécurité publique et qui exige régulièrement que son régime soit durci, on peut au premier abord se demander s'il est justifié de consacrer une étude aux normes s'appliquant durant l'internement.

Comme premier élément de réponse, rappelons que les personnes internées, une fois qu'elles ont purgé leur peine éventuelle, ne sont pas incarcérées pour expier la grave infraction qu'elles ont commise, mais pour protéger la société du danger qu'elles constituent et donc uniquement pour des raisons préventives. Selon le tribunal constitutionnel allemand, notamment, les personnes condamnées à cette mesure font un sacrifice particulier pour le bien de la société. En vertu du principe dit de distinction (*Abstandsgebot*), leurs conditions carcérales doivent être plus clémentes que celles applicables à l'exécution des peines et obéissent au double principe de la sécurité extérieure et de la liberté intérieure maximale.

Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que les normes d'exécution sont édictées en pensant à la population moyenne des établissements pénitentiaire, soit des hommes jeunes et en bonne santé. Or, les personnes dont l'internement commence souvent après une phase d'exécution des peines de plusieurs années et qui est prononcé pour plusieurs décennies, voire à perpétuité, ne font souvent pas partie de cette catégorie de détenu-e-s, du moins pas durant toute leur détention. En général, les personnes internées se distinguent des autres détenu-e-s par leur âge, la durée de leur détention et leur santé psychique souvent fragile.

Dans ce cadre, l'étude analyse les normes internationales et nationales qui s'appliquent au régime de l'internement, la législation cantonale qui s'y rapporte et, dans la mesure du possible, la pratique au quotidien.

But de l'internement

Les normes en matière de droits humains – et en particulier la pratique de la CourEDH et du Comité des droits de l'homme de l'ONU –, mais aussi le principe de proportionnalité, veulent *que* le régime de l'internement se distingue nettement de celui de l'exécution des peines, en raison de son but purement préventif. En effet, cette mesure qui porte gravement atteinte à la liberté des personnes qui ont purgé une peine éventuelle a pour seul but – et pour seule justification – la sauvegarde de la sécurité publique. À condition que cette sécurité ainsi que l'ordre et la sécurité internes de l'établissement soient garantis, le régime de l'internement doit être aussi libéral que possible, c'est-à-dire qu'il doit ressembler autant que faire se peut aux conditions de vie en liberté. De ces principes se dégage une présomption : toute entrave appliquée à la vie quotidienne est en principe interdite ; elle ne sera justifiée que si elle est appropriée, nécessaire et exigible au vu des objectifs de l'internement.

Ce principe de distinction inscrit dans le droit européen et dans le droit universel doit aussi s'appliquer aux États comme la Suisse, dans lesquels seule la privation de liberté, mais pas les modalités d'exécution de la sanction pénale, a un caractère punitif. Ce principe exige en effet en premier lieu que les conditions carcérales ne soient pas dépendant de la nature de l'infraction pénale. Dans sa deuxième caractéristique en tant que principe de normalisation, selon lequel l'exécution de la peine doit déjà ressembler le plus possible aux conditions de vie en liberté, il ne s'oppose pas non plus à l'exigence de conditions de détention plus libérales pour les personnes

internée. La similitude avec la réalité en dehors du pénitencier n'exige pas pour autant une coïncidence exacte avec cette réalité, de sorte que les restrictions du quotidien carcéral, comme l'adoption d'un régime strict de communication avec l'extérieur et la limitation à une heure de la promenade à l'air libre, constituent des entraves supplémentaires à la liberté personnelle, même si elles n'ont pas un caractère pénal. Toutefois, ces restrictions des libertés fondamentales doivent respecter le principe de proportionnalité, qui peut exiger que la similitude avec la vie à l'extérieur du pénitencier doive être plus large pour certaines catégories de détenu-e-s, comme les personnes internées, les personnes âgées ou celles condamnées à perpétuité, que pour la population carcérale « ordinaire ».

À l'exception de ces normes générales, les recommandations et les conventions internationales n'apportent guère d'éléments concluants sur les modalités du régime de l'internement. Il n'en reste pas moins que les déclarations des organes internationaux de surveillance des traités et les recommandations d'institutions internationales ou européennes fournissent une multitude d'indications relatives à l'exécution des peines imposées à des détenu-e-s âgés, malades, dangereux ou condamnés à de longues ou très longues peines de privation de liberté, indications qui concrétisent des normes en partie contraignantes. Étant donné que les personnes internées font le plus souvent partie de ces catégories, ces normes peuvent aussi être mises à profit pour répondre aux questions abordées par l'étude.

Normes juridiques applicables aux différents aspects de la détention

L'étude cherche principalement à savoir si les dispositions légales et les modalités concrètes du régime de l'internement satisfont aux normes en matière de sauvegarde des droits humains et des libertés fondamentales dans différents domaines.

- Le but de l'internement – protéger la société contre des personnes dangereuses – admet d'octroyer la priorité à la prévention des évasions et, par conséquent, à la sécurité publique. Il n'en reste pas moins qu'il faut toujours procéder, même durant l'internement, à une pesée des intérêts entre le besoin de sécurité publique et les droits de l'individu. De la sorte, le niveau de sécurité publique requis doit être par exemple abaissé pour les personnes internées âgées ou infirmes.
- En général, les personnes internées sont dangereuses. Toutefois, il serait faux de conclure de cette dangerosité externe qu'elles constituent aussi une menace pour le personnel pénitentiaire ou pour leurs codétenue-e-s. L'adoption de mesures de sécurité accrues ou, à plus forte raison, l'isolement ne doivent ainsi être ordonnés que si la vie et l'intégrité physique d'autres personnes sont concrètement en péril et en aucun cas comme une conséquence de l'infraction commise ou de la sanction imposée.
- Même lorsque l'internement est susceptible de durer toute la vie, les autorités doivent prévoir un plan d'exécution qui permet aux personnes internées d'exercer des activités judicieuses et de participer à des programmes appropriés. Puisque la mise en liberté doit rester un but, aussi éloigné qu'il puisse sembler, cet objectif doit être poursuivi au moyen de traitements adéquats.
- Les autorités doivent aussi prévoir des mesures de resocialisation afin que les personnes internées pour une durée indéterminée aient la capacité d'influer sur la durée de la détention en modifiant leur conduite. La CourEDH estime en effet que l'adoption d'une privation de liberté sans limite de temps est contraire à la CEDH lorsque la personne concernée n'a pas la possibilité d'y mettre fin en adaptant sa propre conduite.
- Il n'y a rien à objecter, du point de vue juridique, au fait d'obliger les personnes internées

à travailler. Le genre de tâches qui leur est confié doit dépendre essentiellement de leurs besoins et de leurs capacités. Il semble par ailleurs logique, puisque les conditions de vie durant l'internement doivent ressembler le plus possible à la vie en liberté, de mieux rémunérer les personnes internées que celles qui purgent une peine. Et si l'obligation de travailler prend fin à l'âge de la retraite, il faut toutefois offrir aux personnes âgées en situation d'internement la possibilité d'exercer une activité, notamment parce que cela structure leur quotidien.

- Pour que l'internement respecte les droits humains – et pour prévenir par exemple les conséquences négatives de la privation de liberté –, il faut que l'institution propose une gamme équilibrée de possibilités d'occupation, un aspect particulièrement important pour les personnes purgeant de longues peines de prison, et donc spécialement pour les personnes internées. Toutefois, les libertés fondamentales exigent aussi que les personnes internées soient le plus libres possible dans l'organisation de leurs journées, aient autant de contacts sociaux que leur situation le permet et puissent passer des périodes prolongées à l'air libre.
- Pour les personnes internées qui ne peuvent nourrir de réels espoirs d'être remises en liberté, les contacts établis par le biais de moyens de communication indirects ou par des visites en institution constituent la seule façon de rester en relation avec le monde extérieur. Étant donné que plus la peine est longue, plus il est difficile de garder ces contacts, et que les personnes détenues peuvent ne plus jamais avoir la possibilité d'établir de nouvelles relations, il faut favoriser le maintien des rapports existants en adoptant un régime de communication aussi libéral que possible. Le seul motif de la détention étant de préserver la protection du public, il semble évident d'autoriser le recours à des moyens de communication modernes, pour autant que la sécurité ne soit pas compromise.
- Dans la mesure où la sécurité est garantie, les personnes internées et celles purgeant une peine de longue durée doivent elles aussi, en vertu des normes européennes, pouvoir bénéficier de mesures d'assouplissement de leurs conditions carcérales, dans le but notamment de vérifier si elles accomplissent suffisamment de progrès pour que leur mise en liberté puisse être envisagée. Comme nous l'avons dit plus haut, cette mise en liberté ne doit pas être une simple possibilité théorique, mais constituer aussi une réelle option au cas où elles réaliseraient des progrès dans leur démarche de resocialisation.
- En vertu du principe d'équivalence, la fourniture de soins de santé et la prise en charge doivent satisfaire aux mêmes exigences de qualité dans les établissements pénitentiaires qu'à l'extérieur. La population internée devenant toujours plus âgée et les troubles à l'origine de la dangerosité étant souvent de nature psychique, des problèmes particuliers se posent dans la prise en charge au quotidien. Ce constat vaut aussi pour les personnes en fin de vie, qui doivent impérativement être remises en liberté lorsqu'elles ne constituent plus un danger pour la société du fait de leur état de santé.
- Si l'internement, une fois une peine éventuelle purgée, doit s'exécuter dans un cadre bien plus libéral, il ne peut, si on veut être réaliste, avoir lieu dans le cadre normal de l'exécution des peines, mais seulement dans des quartiers ou des établissements spéciaux. Toutefois, cette exigence s'oppose au principe de mixité, inspiré lui aussi par les droits humains, qui n'admet pas la séparation des détenu-e-s en fonction de leur âge, par exemple. Pour trancher ce dilemme, les autorités peuvent laisser aux personnes internées le soin de choisir d'être placées ou non dans un quartier spécial.

Ni le droit suisse, ni la jurisprudence du Tribunal fédéral ne reprennent ces principes du droit international, à quelques exceptions près. En dépit de ces lacunes normatives, la pratique admet

d'avantage, ces dernières années, l'existence de problèmes liés au régime de l'internement et notamment le manquement au principe de proportionnalité que constitue l'application aux personnes internées du régime ordinaire d'exécution des peines, une pratique il est vrai pour le moins contestable. Ainsi, des directives des concordats intercantonaux sur l'exécution des peines recommandent d'adopter un régime le plus libéral possible, qui respecte néanmoins scrupuleusement les consignes de sécurité. En outre, plusieurs établissements fermés ont créé – ou prévoient de le faire – des quartiers dotés d'un régime plus libéral et réservés aux détenu-e-s âgés, infirmes ou emprisonnés depuis de longues années et qui ne constituent une menace ni pour leurs codétenu-e-s ni pour le personnel pénitentiaire. Cette évolution est à mettre généralement sur le compte de l'engagement personnel des personnes responsables de l'exécution des peines, en proie aux difficultés croissantes que pose la prise en charge de détenu-e-s âgés et longtemps internés souvent sans espoir de mise en liberté.

En revanche, il n'existe pas en Suisse de quartiers réservés aux personnes internées, bien que la planification des établissements prévue par les concordats le demande. Cette carence s'explique essentiellement par des raisons politiques, car il est bien plus facile de justifier, face à l'opinion publique, la réalisation d'un quartier réservé par exemple aux personnes âgées, qu'aux détenu-e-s condamnés à l'internement. Il faut toutefois relativiser l'importance de cet aspect, car les personnes internées comptent déjà parmi les principaux occupants de ces quartiers spéciaux. Signalons néanmoins que l'on doit l'évolution actuelle en Suisse en grande partie aux interventions politiques exigeant un durcissement des conditions d'internement.

En dépit de tous les changements, force est de constater que les personnes internées sont généralement soumises au régime ordinaire de l'exécution des peines, un fait guère compatible avec les dispositions du Pacte II de l'ONU et de la CEDH.

Voici, en résumé, les éléments essentiels de la situation juridique et de la pratique concernant l'internement en Suisse :

- Ces dernières années, la mise en liberté de personnes internées est devenue une exception et les cas où l'internement a été transformé en une mesure régie par l'art. 59 CP sont eux aussi rares. Dans les faits, l'internement constitue ainsi fréquemment une privation de liberté perpétuelle. Cette absence de perspectives de libération rend difficile, pour ne pas dire impossible, la réalisation d'une planification judicieuse de l'internement et de mesures réalistes de resocialisation. Les directives des concordats intercantonaux révèlent elles aussi que cette resocialisation n'est pas une priorité, comme le confirme le fait que les personnes internées bénéficient rarement d'une prise en charge psychothérapeutique. Le danger est ainsi grand que ces personnes soient, dans les faits, abandonnées à leur sort, c'est-à-dire que l'on s'accommode de leur réclusion à perpétuité. La possibilité d'être libéré devenant une perspective purement théorique, sur laquelle la conduite de l'individu est pour ainsi dire sans prise, la sanction risque d'être qualifiée de peine inhumaine au sens de l'art. 3 CEDH.
- En Suisse, les personnes internées sont tenues de travailler au même titre que celles qui purgent une peine. Cette obligation s'applique aussi aux personnes internées ayant atteint l'âge de la retraite, comme l'a constaté le Tribunal fédéral, dérogeant délibérément aux Règles pénitentiaires européennes. Dans la pratique carcérale, de nombreux détenu-e-s âgés – et en particulier des personnes frappées d'internement – ne travaillent cependant plus qu'à un taux réduit.
- En matière de contacts avec l'extérieur également, les autorités soumettent les personnes internées au même traitement que les détenu-e-s en détention ordinaire, y compris pour les sorties à l'air libre, les rapports avec des codétenu-e-s et les contacts avec

d'autres réalités, exception faite des personnes internées dans des quartiers spéciaux.

- La population internée compte une proportion élevée de personnes souffrant de troubles psychiques très graves, qui doivent être assignées à une institution psychiatrique pour que leur détention soit conforme à l'art. 3 CEDH. Or, de nombreux détenu-e-s présentant ces problèmes de santé sont placés dans des établissements pénitentiaires, au mépris de la CEDH, souvent même en cellule d'isolement dans des quartiers de haute sécurité, et ne bénéficient donc pas de soins médicaux adéquats.
- Dans le climat politique actuel, les demandes visant à assouplir autant que possible le régime d'internement, tout en préservant la sécurité publique, n'ont aucune chance d'aboutir et c'est plutôt à un durcissement qu'il faut s'attendre en l'espèce. Ainsi, il est encore plus urgent d'accorder la priorité à un régime d'internement aussi libéral que possible au sein des établissements pénitentiaires, qui tiennent compte du fait que la grande majorité des personnes internées ne seront jamais remises en liberté.