Urteilskopf

113 Ia 325

49. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 30 septembre 1987 dans la cause dame T. et consorts contre Conseil d'Etat du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Persönliche Freiheit; Vollzug der Untersuchungshaft; Reglement, das die Sendung von Nahrungsmitteln an Untersuchungshäftlinge ausserhalb der Weihnachts- und Osternzeit verbietet.

Tragweite der persönlichen Freiheit hinsichtlich der Ausgestaltung der Untersuchungshaft (E. 4).

Die angefochtene Massnahme ist durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt (E. 5), doch die Begrenzung der Anzahl Sendungen verstösst gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Untersuchungshäftlinge müssen grundsätzlich aufs ganze Jahr verteilt wenigstens sechs, in speziellen Fällen vier, Nahrungsmittelpakete empfangen dürfen (E. 6).

Regeste (fr):
Liberté personnelle; régime de la détention préventive. Règlement interdisant l'envoi de denrées alimentaires aux détenus en dehors des fêtes de Noël et de Pâques.

Portée de la liberté personnelle sur les modalités de la détention préventive (consid. 4).

La mesure attaquée est justifiée par un intérêt public (consid. 5) mais le nombre des envois admis ne respecte pas le principe de la proportionnalité. Les détenus en détention préventive doivent pouvoir recevoir, en règle générale, au moins six envois de denrées alimentaires répartis dans l'année, voire, dans certains cas spéciaux, quatre envois par an (consid. 6).

Regesto (it):
Libertà personale; regime del carcere preventivo. Regolamento che vieta l'invio di prodotti alimentari ai detenuti, tranne che nell'epoca di Natale e di Pasqua.

Portata della libertà personale per quanto concerne le modalità del carcere preventivo (consid. 4).

La misura impugnata è giustificata dall'interesse pubblico (consid. 5), ma il numero degli invii ammessi non rispetta il principio della proporzionalità. I detenuti in carcere preventivo devono poter ricevere, di regola, almeno sei invii di prodotti alimentari nel corso di tutto un anno o, in determinati casi speciali, quattro invii per anno (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 325

Par trois règlements adoptés le 6 mars 1987, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a modifié le règlement du 9 septembre 1977 des

BGE 113 Ia 325 S. 326

maisons d'arrêts et de détention préventive d'Echallens, Morges, Orbe, Vevey et des salles d'arrêts de Lausanne, le règlement du 9 septembre 1977 de la prison du Bois-Mermet à Lausanne et le règlement du 20 janvier 1982 des Etablissements de la Plaine de l'Orbe. Ces révisions avaient pour objet de supprimer le droit des détenus de recevoir des colis contenant des denrées alimentaires en dehors des fêtes de Noël et de Pâques, en compensant cette restriction par une précision de leur droit de s'approvisionner à la "cantine" de l'établissement en denrées alimentaires et autres objets. En ce qui concerne les Etablissements de la Plaine de l'Orbe, la limitation du droit de recevoir des colis contenant des denrées alimentaires, qui était déjà applicable aux condamnés, a été étendue aux prévenus. Les trois règlements du 6 mars 1987 ont été publiés le 13 mars 1987 dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud. Le Tribunal fédéral a été saisi de deux recours de droit public formés l'un par dame T., la Section vaudoise de la Ligue suisse des droits de l'homme et l'Association de défense des prisonniers de Suisse, l'autre par B. Les recourants demandaient au Tribunal fédéral d'annuler les nouvelles dispositions dans la mesure où celles-ci visaient les personnes en détention préventive. Ils invoquaient une violation du droit constitutionnel non écrit à la liberté personnelle, de l'art. 4 Cst. et de l'art. 3 CEDH. Le Tribunal fédéral a admis les recours dans la mesure où ils étaient recevables; il a annulé les dispositions litigieuses.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Selon l'art. 88 OJ, la qualité pour former un recours de droit public appartient aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou des décisions qui sont de portée générale ou qui les concernent personnellement. a) Lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'attaquer un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir est reconnue à toute personne à qui les dispositions prétendument inconstitutionnelles pourraient s'appliquer un jour; une atteinte simplement virtuelle aux intérêts juridiquement protégés du recourant suffit, à la condition toutefois qu'elle puisse être envisagée avec une certaine vraisemblance (ATF 110 Ia 10 consid. 1a, ATF 106 Ia 357 consid. 1a, ATF 104 Ia 307 consid. 1a). On ne saurait exclure d'emblée que B. et

BGE 113 Ia 325 S. 327

dame T. soient un jour soumis aux dispositions dont ils invoquent l'inconstitutionnalité. Il faut dès lors leur reconnaître la qualité pour attaquer ces dispositions. b) Une association a qualité pour entreprendre un arrêté de portée générale à condition qu'elle ait la personnalité juridique, que ses membres pris individuellement aient eux-mêmes qualité pour recourir, que la défense de leurs intérêts constitutionnellement protégés figure parmi ses buts statutaires et qu'enfin l'acte attaqué lèse objectivement les membres dans leur majorité ou du moins en grand nombre (ATF 106 Ia 357 consid. 1a, ATF 103 Ia 68 consid. b, 102 Ia 374 consid. 1). La Section vaudoise de la Ligue suisse des droits de l'homme n'est pas statutairement chargée de la défense des intérêts de ses membres; au surplus, ceux-ci ne sont pas nécessairement, tout au moins dans leur majorité, des personnes en détention. Il faut par conséquent constater que du point de vue de l'art. 88 OJ, cette association n'a pas qualité pour agir en l'espèce. L'Association de défense des prisonniers de Suisse réunit en priorité des détenus et ex-détenus des prisons suisses, quelle que soit leur nationalité. Elle a notamment pour but de défendre les intérêts de ses membres. Elle allègue qu'un grand nombre de ceux-ci sont effectivement lésés par les dispositi-

ons attaquées. Elle ne tente cependant pas de le démontrer, par exemple en présentant une liste de ses membres dont il ressortirait qu'un grand nombre d'entre eux sont actuellement détenus dans les prisons concernées. Il lui incombait pourtant de le faire. Le Tribunal fédéral examine certes d'office la qualité pour agir au sens de l'art. 88 OJ, mais il appartient au recourant de lui fournir les éléments de fait propres à permettre cet examen en toute connaissance de cause. La question de la recevabilité du recours de l'Association de défense des prisonniers de Suisse peut cependant rester indécise, du moment que celle-ci agit conjointement avec dame T.

4. La constitutionnalité d'un règlement cantonal sur le régime de détention dans une prison doit d'abord être examinée sous l'angle de la liberté personnelle, garantie par le droit constitutionnel non écrit de la Confédération. Outre le droit d'aller et venir et le droit au respect de l'intégrité corporelle, toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine sont garanties à l'individu, à titre subsidiaire et dans la mesure où elles ne font pas déjà l'objet de garanties particulières. La liberté personnelle peut être restreinte

à certaines conditions, mais elle ne doit pas être complètement supprimée ou vidée de tout contenu (ATF 112 Ia 162 consid. a, 249 consid. 3, ATF 111 Ia 232 consid. 3a, ATF 106 Ia 280 consid. a). Les personnes détenues peuvent invoquer la garantie de la liberté personnelle, mais elles ne jouissent pas de ce droit constitutionnel dans tous ses aspects. La mesure d'incarcération qui les frappe doit certes reposer sur une base légale et être ordonnée dans l'intérêt public. Cependant, une fois incarcérés, les intéressés sont soumis aux restrictions qui découlent de la mesure de contrainte qui leur est imposée. En vertu du principe de la proportionnalité, ces contraintes ne doivent toutefois pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au but de l'incarcération et au fonctionnement normal de l'établissement de détention (ATF 106 Ia 280 consid. a, ATF 103 Ia 295 consid. a). A l'égard de personnes détenues préventivement, les exigences inhérentes au but de la détention doivent être examinées dans chaque cas, les restrictions imposées pouvant être d'autant plus sévères que le risque de fuite, de collusion ou de désordre interne apparaît plus élevé. D'une manière générale, il se justifie de garantir la sécurité de chaque détenu et celle du personnel de surveillance. Les restrictions de la liberté personnelle que comporte le régime de détention doivent aussi être compatibles avec les garanties données par la Convention européenne des droits de l'homme. Celle-ci ne confère cependant pas, dans ce domaine, des garanties plus étendues que le principe constitutionnel de la liberté personnelle (ATF 106 Ia 281 consid. b, ATF 102 Ia 283 consid. 2b). L'un des recourants invoque dès lors en vain l'art. 3 CEDH relatif à la torture et aux peines ou traitements inhumains ou dégradants. En outre, contrairement à l'opinion des recourants, les restrictions contestées ne concernent nullement la présomption d'innocence consacrée à l'art. 6 ch. 2 CEDH, dont bénéficient les prévenus. La privation du droit de recevoir des denrées alimentaires n'est en effet pas imposée à ceux-ci en fonction de leur culpabilité, mais seulement parce qu'il n'est pas possible d'exclure d'emblée que leur comportement puisse troubler l'ordre de l'établissement. L'un des recourants invoque une violation de l'art. 4 Cst.; il ne prétend cependant pas que cette disposition confère aux détenus des droits plus étendus que ceux que leur offre la garantie de la liberté personnelle. Celle-ci est donc seule en cause.

5. Le Conseil d'Etat fait valoir que la prison du Bois-Mermet fournit à ses prisonniers des menus variés et adaptés aux besoins

particuliers des intéressés (régimes alimentaires) ainsi que des possibilités étendues de faire acheter des aliments à l'extérieur ("cantine"). Dans ces conditions, à son avis, la privation du droit de se faire envoyer des denrées alimentaires en dehors des fêtes de Noël et de Pâques n'est qu'une atteinte peu grave à la liberté personnelle. Il ne prétend cependant pas que tous les détenus des prisons concernées soient placés dans des conditions aussi favorables. De toute manière, quelle que soit la qualité de l'alimentation fournie par l'établissement, l'envoi de denrées alimentaires à des détenus constitue pour ceux-ci un témoignage de l'affection qui leur est portée par leurs parents et leurs amis; c'est par conséquent un moyen de maintenir des liens concrets avec la société dont ils sont séparés depuis leur arrestation. Des restrictions semblables à celles instituées dans les textes critiqués sont dès lors de nature à aggraver les effets psychologiques de la détention en développant chez les personnes incarcérées le sentiment de leur isolement. Ces restrictions peuvent, selon les circonstances, compromettre la réinsertion sociale de ces personnes après leur libération. On doit donc admettre que les dispositions attaquées apportent une restriction importante à la liberté personnelle des détenus. Le Tribunal fédéral a examiné la régularité, au regard de la liberté personnelle, de deux ordonnances zurichoises limitant les denrées alimentaires admises à certaines marchandises dont le contrôle était facile ou qui pouvaient n'être pas contrôlées. La deuxième ordonnance a été annulée parce que l'autorité intimée n'avait pas démontré que la liste des denrées autorisées, prétendument exhaustive, n'aurait pu être étendue à d'autres denrées pouvant être contrôlées sans difficulté (ATF 102 Ia 288 consid. 6, ATF 99 Ia 279 consid. 7). Cependant, depuis le prononcé de ces arrêts, la population pénitentiaire a augmenté de façon importante en Suisse et sa structure s'est profondément modifiée. Sur la base d'éléments précis, le Conseil d'Etat explique qu'il est contraint d'adopter les mesures litigieuses parce qu'il ne lui est plus possible d'effectuer les vérifications indispensables au maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires. Ces vérifications étaient aisées à une époque encore récente où les envois étaient beaucoup moins nombreux. Les objets dont on cherchait à éviter l'introduction clandestine étaient au premier chef des objets métalliques qu'il est techniquement possible de repérer sans endommager la marchandise destinée aux détenus. Aujourd'hui,

la tâche du personnel affecté au contrôle des envois consiste avant tout dans la recherche de stupéfiants; or ceux-ci ne peuvent être détectés sans détérioration des marchandises. Compte tenu des expériences générales faites en matière de détention et des faits allégués par le Conseil d'Etat, que les recourants ne contestent pas et que le Tribunal fédéral n'a aucune raison de mettre en doute, l'ordre des prisons est exposé à de graves perturbations, causées par l'introduction et la circulation de stupéfiants au moyen de combinaisons alimentaires ingénieuses. Il est également concevable que les denrées adressées aux détenus camouflent d'autres substances toxiques immédiatement dangereuses pour eux-mêmes ou pour le personnel de surveillance. Seul un contrôle sérieux et approfondi, impliquant l'ouverture ou le découpage de ces denrées, est propre à prévenir ces dangers. De telles inspections des aliments réduisent considérablement l'agrément que leur envoi devrait procurer aux destinataires. Elles constituent une source de conflit entre ceux-ci et le personnel de surveillance. Qu'il s'agisse de produits naturels (fruits) ou manufacturés (gâteaux, préparations carnées), il a été constaté que des cachettes sont parfois aménagées dans certains d'entre eux; une vérification sûre impliquerait souvent leur destruction irrémédiable. Il en résulte que les dispositions attaquées sont justifiées par un intérêt public certain; il reste à examiner si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire à sa sauvegarde.

6. Le principe de la proportionnalité n'est pas violé du seul fait que les restrictions critiquées s'appliquent à tous les détenus et qu'elles visent toutes les denrées alimentaires. En effet, l'ordre des prisons pourrait être compromis si les règles de contrôle n'étaient applicables qu'aux seuls condamnés, à l'exclusion des personnes en détention préventive. Il risquerait aussi d'être menacé si ces règles n'étaient imposées qu'aux consommateurs de stupéfiants, présumés ou avérés, car il est fréquent que des stupéfiants soient envoyés à d'autres détenus chargés de les leur transmettre. Enfin, en raison de l'ingéniosité dont les trafiquants de stupéfiants font constam-

ment preuve, un contrôle limité à une liste de denrées alimentaires déterminées serait illusoire. En revanche, la limitation apportée au nombre des envois ne respecte pas le principe de la proportionnalité. Le Conseil d'Etat a décidé une interdiction presque absolue, tempérée par la seule possibilité de recevoir des denrées alimentaires à Noël et à Pâques. Il a simplement étendu à l'ensemble des détenus le régime

antérieurement applicable aux condamnés, sans examiner la possibilité d'une solution plus souple pour les prévenus. Ce système implique par exemple qu'une personne incarcérée peu après Pâques ne pourrait recevoir aucun envoi de denrées alimentaires avant d'avoir été détenue durant près de huit mois; une telle situation est excessivement rigoureuse. Or, compte tenu de l'importance de l'atteinte apportée à la liberté des détenus en détention préventive, on peut raisonnablement attendre du canton qu'il aménage un système de contrôle leur permettant de recevoir, en règle générale, au moins six envois de denrées alimentaires répartis dans l'année, voire, dans certains cas spéciaux, quatre envois par an. A cet égard, il n'appartient pas à la juridiction fédérale de se substituer au législateur cantonal. Pour autant que l'exigence minimale indiquée ci-dessus soit respectée, le droit constitutionnel ne s'oppose pas à ce que la réglementation cantonale soit uniforme pour tous les détenus ou qu'elle fasse au contraire des distinctions, par exemple en fonction de la cause de la détention (condamnés ou détenus en détention préventive) ou du risque spécifique que pourraient présenter certains types de détenus (consommateurs ou diffuseurs de stupéfiants). Violant ainsi la liberté personnelle des personnes en détention préventive, les dispositions attaquées doivent être annulées.