

Rapport d'activité
de la Commission nationale de
prévention de la torture (CNPT)

2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National commission for the prevention of torture (NCPT)

Rapport d'activité
de la Commission nationale de
prévention de la torture (CNPT)

2019

Impressum

© Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)

Edition : Commission nationale de prévention de la torture,
Schwanengasse 2, 3003 Berne
www.cnpt.admin.ch

Rédaction: Secrétariat Commission nationale de prévention de la torture
Mise en page: Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)

Diffusion:
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT),
Schwanengasse 2, 3003 Berne
www.cnpt.admin.ch

Avant-propos du vice-président	1
1. Rétrospective	3
2. Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté	9
3. Contacts avec des interlocuteurs pertinents	25
4. La mise en oeuvre du Protocole facultatif en Suisse: un bilan 10 ans après	33
5. La CNPT en bref	47

Avant-propos du vice-président

Chère lectrice, cher lecteur,

La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a célébré en 2019 ses dix ans d'existence. Mais au vu des tâches qui sont les siennes, peut-on réellement parler de célébration ? Si par célébrer, nous entendons porter un regard critique sur ce qui a été accompli, alors oui, une célébration est non seulement indiquée, elle est aussi souhaitable.

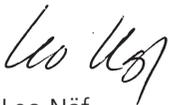
La Commission a décidé de marquer cet anniversaire de deux manières : avec une fête interne, à laquelle elle a aussi convié tous ses anciens membres, et avec une analyse approfondie dans son rapport d'activité.

Depuis sa création, la Commission a formulé un très grand nombre de recommandations, concernant aussi bien la situation des personnes faisant l'objet des mesures les plus diverses de restriction de la liberté, que le personnel et l'infrastructure des établissements où sont exécutées ces mesures.

La majorité de ces recommandations sont fort heureusement bien accueillies et mises en œuvre. Il arrive dans certains cas que ce

soit précisément la répartition fédéraliste des compétences qui retarde une mise en œuvre à l'échelle nationale et que des recommandations dont la pertinence est pourtant reconnue, en particulier celles concernant l'aménagement des locaux, ne puissent être concrétisées qu'une fois les demandes de financements nécessaires passées sous les fourches caudines de toutes les instances prévues dans la loi. A posteriori, il apparaît régulièrement que la Commission doit parfois faire preuve de patience et de persévérance pour que ses recommandations soient appliquées. Le constat général est toutefois réjouissant : passé le scepticisme initial, la Commission s'est établie comme une instance de contrôle reconnue, également par les spécialistes du domaine. Une instance qui œuvre pour le respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes privées de liberté ou qui ne sont pas entièrement libres de leur mouvement pour diverses raisons.

Je tiens à remercier ici les membres actifs de la Commission, mais aussi tous ceux qui ont œuvré en son sein au cours des dix dernières années. Mes remerciements vont aussi aux collaboratrices et aux collaborateurs du Secrétariat. J'aimerais souligner en particulier l'engagement d'Alberto Achermann et de Sandra Imhof, qui ont participé à l'aventure dès le début. Sandra Imhof a fait du Secrétariat un appui indispensable pour la Commission. Quant à Alberto Achermann, c'est grâce à son travail – deux ans en tant que membre, quatre en tant que vice-président et quatre encore en tant que président – que la CNPT peut aujourd'hui dresser un bilan très positif.



Leo Näf
Vice-président

Rétrospective

1

1.1. Dixième anniversaire

La Commission a célébré en 2019 ses dix ans d'existence. Cet anniversaire a été l'occasion de tirer un bilan¹ des activités de contrôle que la CNPT a menées, après la phase initiale de sa constitution, dans les domaines de la privation de liberté et de la limitation de la liberté de mouvement. Pour marquer cette étape, une manifestation interne a été organisée en décembre, au cours de laquelle a également été salué l'infatigable engagement au fil des ans du président sortant de la Commission, le professeur Alberto Achermann.

1.2. Priorités stratégiques

L'année 2019 a aussi été celle de la consolidation des réseaux internationaux. La CNPT a reçu au mois de janvier une délégation de haut rang du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT)², avec lequel elle entretient des contacts réguliers, pour une visite de suivi à la prison régionale de Berne.

En avril, le président de la Commission et la cheffe du Secrétariat se sont rendus à Pristina pour signer avec l'organisme national kosovar de médiation une convention de coopération concernant le contrôle des rapatriements par la voie aérienne. La signature de cette convention, en présence de l'ambassadeur de Suisse au Kosovo, a permis de concrétiser un vœu exprimé de longue date par la CNPT s'agissant des rapatriements.

La Commission a accueilli des délégations des mécanismes nationaux de prévention allemand et autrichien pour une rencontre de deux jours consacrée aux mesures de privation de liberté prononcées en application du droit des étrangers. Une attention particulière a été accordée aux différences dans les modalités d'exécution et de renvoi entre les trois pays. Une visite commune dans le quartier de la prison de l'aéroport de Zurich destiné à l'exécution de la détention administrative en vertu du droit des étrangers a permis

¹ Voir à ce sujet le chap. 4.

² Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (cit. SPT).

aux représentants de ces deux organisations partenaires étrangères de se faire une idée concrète des processus appliqués en Suisse et du déroulement des rapatriements par la voie aérienne. En soirée, une rencontre avec la conseillère d'État Jacqueline Fehr était au programme, en ville de Zurich.

1.3. Priorités thématiques

La CNPT a mis l'accent en 2019 sur l'accès aux soins de santé dans les centres de détention et la qualité de ces prestations, et sur les échanges avec des spécialistes et des interlocuteurs importants au sein du groupe de travail qu'elle a institué en lien avec l'examen de la prise en charge médicale dans les établissements de détention.

La Commission a mené au total 23 visites de contrôle dans des lieux de privation de liberté. Cinq établissements avaient déjà fait l'objet d'une visite par le passé, de sorte que la délégation a examiné outre les conditions actuelles de la prise en charge médicale, la mise en œuvre des recommandations formulées précédemment. Globalement, la Commission constate avec satisfaction que les établissements ont largement donné suite à ses recommandations.

Une autre priorité thématique de l'année écoulée a été le contrôle de prisons de petite taille et de prisons de district ou d'arrondissement, encore nombreuses en Suisse alémanique surtout. La CNPT a effectué des visites dans ce type d'établissement afin d'y examiner non seulement les conditions matérielles, le régime de détention et la prise en charge médicale, mais aussi l'encadrement et les procédures en matière de sanctions disciplinaires et de mesures de protection.

L'internement est un sujet qui a occupé la Commission depuis le début de son activité. Au cours de ces dix ans, elle s'est régulièrement entretenue avec des personnes internées, ce qui l'a incitée à procéder à un relevé à l'échelle nationale de cette catégorie de détenus particulièrement vulnérables. Vu que ces personnes sont détenues dans différents types d'établissements, décision a

été prise d'examiner les cas pertinents au regard des droits fondamentaux, sur la base d'un premier relevé et des dossiers individuels.

Les ressources disponibles ont aussi permis d'effectuer cinq visites de suivi, afin de vérifier la mise en œuvre des recommandations formulées en matière de détention policière, de détention administrative en vertu du droit des étrangers, d'exécution de mesures et de détention avant jugement. Il s'agit aussi de continuer à développer le dialogue avec les établissements de détention.

La CNPT a par ailleurs poursuivi son travail concernant les établissements psychiatriques et visité trois institutions, s'intéressant plus particulièrement à la prise en charge des adultes et des personnes âgées. Elle a vérifié en priorité l'application de mesures restreignant la liberté de mouvement des patients et, notamment, le respect des prescriptions découlant du droit de la protection de l'adulte lors du recours à des mesures d'immobilisation et d'isolement. Elle s'est en outre assurée de l'existence de plans de traitement et du respect des règles de procédure concernant l'administration de traitements sans le consentement du patient ou les mesures de restriction de la liberté de mouvement.

Parallèlement, la Commission a examiné des cas individuels au regard du respect des droits fondamentaux et mené des entretiens avec différents interlocuteurs pour clarifier certains aspects.

1.4. Accès aux données pertinentes

Le relevé des personnes internées a de nouveau donné lieu en 2019 à des questions concernant le droit de la Commission d'accéder aux données pertinentes pour mener à bien sa mission. Faute de chiffres uniformes à l'échelle suisse sur le nombre de personnes exécutant une mesure d'internement³, la Commission s'est adressée aux autorités compétentes des 26 cantons pour obtenir les

³ L'Office fédéral de la statistique (OFS) n'enregistre que le nombre de détenus condamnés à une mesure d'internement : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal.assetdetail.10827111.html>.

données essentielles relatives aux personnes faisant l'objet d'une mesure d'internement sur leur territoire. Était notamment demandée une liste détaillée indiquant l'âge des détenus, la durée de l'internement et le nom de l'établissement.

La quasi-totalité des cantons se sont manifestement efforcés de mettre à disposition les informations et les documents souhaités. Tous ou presque ont aussi fourni l'intégralité ou une partie des dossiers d'exécution. Quelques cantons cependant, dont Bâle-Campagne, Argovie et Lucerne, étaient d'avis que les données demandées n'entraient pas dans le champ d'application du droit de consulter des dossiers dont bénéficie la Commission et ont refusé de transmettre les documents pertinents. Soucieuse de parvenir à un compromis pour ne pas retarder inutilement son projet, la CNPT a consulté les données sur place dans les établissements. Elle n'en juge pas moins l'attitude de ces cantons problématique au regard de son mandat légal.

Concrétisant à l'échelon national les prescriptions découlant du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture⁴, la loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture⁵ dispose que la Commission examine régulièrement la situation des personnes qui sont privées de liberté et qu'elle a accès en tout temps aux lieux où se trouvent ces personnes. La notion de privation de liberté doit ici être interprétée au sens large afin de couvrir tous les cas de figure de personnes privées de liberté ou dont la liberté de mouvement est restreinte en application de mesures ordonnées par une autorité. Pour lui permettre d'accomplir ses tâches, la loi donne à la Commission accès à tous les renseignements concernant les personnes privées de liberté⁶. Ce droit d'accès englobe aussi la consultation et le traitement de données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, ch. 2 et 4, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD)⁷, notamment des données médicales, à condition que l'accomplissement des tâches de la Commission l'exige et que ces données soient pertinentes

⁴ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, conclu le 18 décembre 2002, RS 0.105.1 (cit. OPCAT).

⁵ Loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture du 20 mars 2009, RS 150.1 (cit. LF CNPT).

⁶ Cf. art. 8, al. 1, let. c, LF CNPT qui prévoit que la Commission a accès aux renseignements dont elle a besoin pour accomplir ses tâches, notamment aux informations sur le traitement dont les personnes privées de liberté font l'objet et les conditions de leur privation de liberté.

⁷ Cf. loi fédérale sur la protection des données (LPD) du 19 juin 1992, RS 235.1.

pour examiner les traitements administrés ou les conditions de la privation de liberté⁸.

La question de l'accès aux données et, notamment, aux dossiers médicaux, a donné lieu à une clarification juridique par l'Office fédéral de la justice (OFJ) à l'occasion de la visite en Suisse du SPT, en janvier 2019. Selon cet avis de l'OFJ, le Sous-comité a accès sans restriction à toutes les informations concernant le traitement dont les personnes privées de liberté font l'objet. Subordonner la consultation de ces données à des conditions supplémentaires, comme l'accord de l'intéressé, va à l'encontre des dispositions de l'OPCAT. Cet accès sans restriction aux dossiers des personnes privées de liberté est une condition fondamentale du mandat légal d'un mécanisme national de prévention de la torture, dont la mission est d'évaluer en toute connaissance le traitement dont fait l'objet une personne exécutant une mesure de privation de liberté afin de formuler des recommandations à l'attention des autorités en vue d'améliorer ce traitement.

Le mandat légal de la CNPT englobe donc aussi la consultation de données aux fins de l'examen de la situation de personnes internees en application de l'art. 64 du code pénal (CP)⁹. Étant donné l'absence de statistiques se rapportant à cette catégorie de détenus, la Commission juge même qu'il est opportun et justifié de procéder à un relevé de données sur les conditions d'exécution de l'internement. La loi ne précise pas en revanche les modalités de cet accès aux données, qui doivent être définies en collaboration avec les intervenants compétents. Même si les autorités d'exécution n'ont pas d'obligation de fournir les données concernant les personnes privées de liberté, une collaboration dans ce domaine apparaît indispensable. La transmission des dossiers implique une charge de travail considérable. Aussi la Commission a-t-elle opté pour une solution moins contraignante pour la collecte des données et décidé de consulter les documents directement dans les établissements.

⁸ PCf. art. 10, al. 1, LF CNPT.

⁹ Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0 (cit. CP).

Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté

2

2.1. Vue d'ensemble

En 2019, la CNPT a effectué un total de 23 visites de contrôle dans des établissements de privation de liberté et des institutions appliquant des mesures de restriction de la liberté. Ces inspections ont été l'occasion de vérifier le respect des dispositions pertinentes du droit de la procédure pénale, du droit pénal et civil et de la législation en matière d'asile et d'étrangers.

Concrètement, la Commission s'est rendue dans huit **centres de détention avant jugement**, cinq **centres destinés à l'exécution de peines et de mesures**, quatre **centres fédéraux pour requérants d'asile**, trois **infrastructures servant à l'exécution de la détention administrative en application du droit des étrangers** et trois **cliniques psychiatriques spécialisées dans la prise en charge d'adultes et de personnes âgées**.

Neuf entretiens ont en outre eu lieu à l'issue de visites de contrôle pour donner aux autorités compétentes un compte rendu oral des constatations et des recommandations faites par la délégation. Le but est de promouvoir un dialogue propice à une meilleure compréhension des recommandations formulées.

La CNPT a aussi accompagné **39 rapatriements sous contrainte par la voie aérienne et 36 transferts à l'aéroport¹⁰, à partir de dix cantons, de personnes à rapatrier**. Tous les vols accompagnés étaient des rapatriements de niveau 4¹¹. Il s'agissait, dans 13 cas, de renvois en vertu de l'accord d'association à Dublin (AAD)¹²; dans neuf cas, le renvoi s'est effectué sur des vols de retour conjoints avec l'UE. Dans trois cas, des clarifications écrites ont été demandées aux autorités au sujet des interventions policières. La CNPT consigne ses observations dans un rapport annuel, qui est soumis pour avis au Comité d'experts Retour et exécution des renvois.

¹⁰ Le transfert désigne la prise en charge, à leur lieu de séjour, d'une ou de plusieurs personnes et leur transport à l'aéroport.

¹¹ Art. 28, al. 1, de l'Ordonnance relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (ordonnance sur l'usage de la contrainte, OLUc) du 12 novembre 2008, RS 364.3.

¹² Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, conclu le 26 octobre 2004, RS 0.142.392.68. Ces renvois sont exécutés en application de l'art. 64a de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16 décembre 2005, RS 142.20.

2.2. Visites de contrôle dans des établissements de privation de liberté

Les visites de contrôle, effectuées avec ou sans notification préalable, comprennent un examen qualitatif des conditions d'hébergement et d'encadrement pour s'assurer du respect des droits fondamentaux et des droits humains des résidents et des détenus. La délégation de la CNPT, qui réunit différents spécialistes dans des compositions qui varient selon les visites, mène à cette fin des entretiens avec les personnes faisant l'objet d'une mesure de restriction de la liberté, ainsi qu'avec le personnel et la direction des institutions inspectées. Elle examine également tout document ou dossier pertinent, comme des règlements intérieurs, des instructions internes, des sanctions disciplinaires et autres mesures de sûreté ordonnées, des décisions concernant l'administration de traitements sans consentement ou des mesures de restriction de la liberté de mouvement ou encore des plans d'exécution et de traitement.

Chaque visite se conclut par un compte rendu oral au cours duquel la délégation fait part de ses premières constatations à la direction de l'établissement, qui a une première possibilité de prendre position sur les éléments exposés. Un rapport de visite est ensuite rédigé et soumis aux autorités cantonales, en les invitant à se déterminer sur les observations et les recommandations qui y sont formulées.

Les principales observations faites par la Commission durant ses visites sont résumées ci-après. Les établissements sont classés par catégorie.

a. Établissements destinés à la détention en vertu du droit de procédure pénale

i. Prison régionale de Berne (BE)¹³

Lors de ses deux visites de suivi, en janvier¹⁴ et en février, la Commission a constaté que les conditions matérielles de détention,

¹³ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 29. Januar und 28. Februar 2019 (rapport disponible uniquement en allemand).

¹⁴ Visite en compagnie d'une délégation du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT).

jugées critiques, n'avaient pas évolué depuis sa dernière visite. Elle voit en revanche d'un bon œil les adaptations formelles apportées à la loi cantonale sur l'exécution judiciaire et la séparation des types de détention, qui doit conduire à moyen terme à un assouplissement du régime de la détention et de la durée d'enfermement cellulaire pour toutes les catégories de détenus. Cette mesure ne peut toutefois pas encore être appliquée compte tenu du taux d'occupation élevé de la prison. La CNPT critique par ailleurs les cas de détention de mineurs constatés et exhorte les autorités à opter pour des mesures alternatives dans leur cas. Enfin, elle a recommandé aux autorités de prévoir davantage de possibilités d'occupations et d'activités sportives.

ii. Prisons de Bâle-Campagne (BL)¹⁵

Les possibilités de travail et d'activités récréatives sont considérées comme insuffisantes dans les prisons d'Arlesheim, de Liestal, de Muttenz et de Sissach, visitées en mai. La prise en charge médicale mériterait aussi d'être améliorée dans tous les établissements, notamment en ce qui concerne le respect des prescriptions légales en matière de protection et de lutte contre les épidémies. En outre, l'architecture des prisons d'Arlesheim et de Sissach ne répond plus aux normes actuelles. Indépendamment des plans pour la rénovation de la prison, la Commission estime que le conteneur installé à Arlesheim doit être fermé en urgence. Elle considère par ailleurs que les procédures, notamment celles relatives aux sanctions disciplinaires et aux mesures de sûreté, devraient être réévaluées et adaptées.

iii. Prisons de district d'Argovie (AG)¹⁶

À l'issue de sa visite au mois d'août dans les prisons régionales d'Aarau Amtshaus, d'Aarau Telli, de Baden, de Kulm et de Zofingue, la CNPT a qualifié de particulièrement problématiques les conditions matérielles de détention, critiquant plus spécifiquement

¹⁵ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Gefängnissen Arlesheim, Liestal, Muttenz und Sissach vom 16. bis 17. Mai 2019 (rapport disponible uniquement en allemand).

¹⁶ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Aargau betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bezirksgefängnissen Aarau Telli, Aarau Amtshaus, Baden, Zofingen und Kulm vom 20. bis 21. August 2019 (rapport disponible uniquement en allemand) (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

ment l'éclairage et l'aération dans les cellules et l'austérité des cours de promenade. Elle recommande de réexaminer la manière dont sont documentées les sanctions disciplinaires et les mesures de protection et de sûreté, en veillant au respect des règles de procédure. Elle a par ailleurs déploré le mélange des différents régimes d'exécution, qui se traduit par des durées d'enfermement cellulaire très longues pour les détenus. La Commission a pris acte de ce qu'une séparation des régimes de détention par bâtiment était à l'étude. Elle invite les autorités compétentes à diversifier l'offre d'occupations et de loisirs, à agrandir les pièces de séjour et à assouplir les possibilités de contacts avec le monde extérieur, jugées restrictives. Concernant la prise en charge médicale, elle déplore l'impossibilité d'un accès direct au service de santé et l'absence de locaux spécifiques. Ses constatations amènent la Commission à dresser un bilan globalement critique des conditions dans les prisons de district argoviennes. Aussi des détentions au-delà d'un mois devraient-elles y être évitées. Si une amélioration des infrastructures n'est pas possible dans un avenir proche, il y a lieu d'envisager d'autres solutions pour la détention des personnes.

iv. Prison de Sarnen (OW)¹⁷

Lors de sa visite à la prison de Sarnen, en septembre, la CNPT a critiqué le régime restrictif appliqué pour toutes les formes de détention. Vu l'absence de possibilités d'occupations et d'exercice physique, elle recommande de ne plus utiliser cet établissement que pour de courtes détentions, en veillant à bien séparer les différentes catégories de détenus. Cette prison n'est toutefois pas adaptée à la détention administrative en application du droit des étrangers. Les besoins spécifiques des détenues n'étant selon la CNPT pas suffisamment pris en compte, elle juge que les femmes devraient être placées sans délai dans un établissement spécialement prévu pour elles.

¹⁷ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Obwalden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Sarnen vom 16. September 2019 (rapport disponible uniquement en allemand).

v. Centre de la Blécherette (VD)¹⁸

La Commission a observé, lors de sa visite au Poste de police de la Blécherette au mois de septembre, que la situation de surpopulation que connaît la zone carcérale depuis 2014 s'est quelque peu détendue ces derniers mois. Elle a également constaté avec satisfaction que certaines des recommandations qu'elle avait formulées lors de précédentes visites avaient été mises en œuvre. Elle estime toutefois qu'une détention d'une durée supérieure à 48 heures est inacceptable compte tenu des conditions matérielles, notamment le manque de lumière naturelle et d'air frais. Elle a rappelé aux autorités les dispositions légales pertinentes, leur enjoignant de ne plus garder de détenus pour une période allant au-delà de 48 heures. Le principe de séparation des prévenus et des personnes condamnées n'est en outre garanti qu'au niveau des cellules. La prise en charge médicale peut en revanche être qualifiée d'excellente. La Commission s'est étonnée de ce que conformément au règlement intérieur, seules les personnes exécutant une peine soient autorisées à recevoir la visite de leurs proches ou de leur défenseur. Elle a donc prié les autorités d'adapter les prescriptions internes et la pratique aux règles de la procédure pénale. Enfin, elle a déploré l'absence dans le règlement intérieur d'une section détaillant la procédure de recours et les informations insuffisantes données aux détenus concernant leurs droits.

Visites aux fins de l'examen de la prise en charge médicale¹⁹:

vi. Centre de détention avant jugement d'Olten (SO)²⁰

La Commission s'est rendue en mars au centre de détention avant jugement d'Olten, où elle a constaté que la mise à profit de synergies au niveau cantonal permet d'assurer des soins médicaux de qualité, nonobstant des taux de fluctuation élevés dans cet éta-

¹⁸ Lettre au Conseil d'Etat du canton de Vaud concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture au Poste de police de la Blécherette le 10 septembre 2019.

¹⁹ Les constatations faites lors des visites aux fins de l'examen des conditions d'accès aux soins médicaux sont aussi consignées dans le rapport de novembre 2019 « Prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté en Suisse : rapport de la Commission nationale de prévention de la torture (2018 – 2019) ».

²⁰ Begleitschreiben an den Regierungsrat des Kantons Solothurn vom 21. August 2019 zum Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019) (lettre uniquement disponible en allemand).

blissement. Elle se réjouit notamment de ce qu'un entretien d'entrée soit mené par du personnel médical dans les 24 heures suivant l'admission. Les collaborateurs sont informés des prescriptions découlant de l'ordonnance sur les épidémies (OEp)²¹. Des instructions et des notices internes prévoient des informations régulières sur les maladies infectieuses et la formation continue du personnel. Il est aussi positif que la confidentialité des données médicales revête une importance particulière dans la collaboration entre le personnel de santé et le personnel pénitentiaire, prévue dans ces notices internes. Bien que planifiés, la réalisation de vaccinations, l'accès à des moyens contraceptifs et l'information des détenus sur les maladies infectieuses n'ont pas encore été concrétisés. La Commission constate avec satisfaction que les blessures traumatiques sont systématiquement relevées dans des documents internes. De même, les constats éventuels de lésions lors de l'examen à l'admission sont consignés dans le rapport de soins et signalés le cas échéant au médecin. La Commission a tout de même recommandé à l'établissement d'établir et de documenter selon les principes de la médecine légale d'éventuels constats de lésions lors de l'examen à l'admission. Les constats et rapports devraient ensuite être systématiquement transmis à l'autorité indépendante compétente.

vii. Prison du Bois-Mermet (VD)²²

Les soins dispensés à la prison du Bois-Mermet sont jugés bons. Le service médical dispose d'un équipement suffisant et de personnel qualifié. Lors de sa visite, en mai, la Commission a constaté que les prescriptions découlant de l'OEp étaient appliquées de manière satisfaisante. Elle se réjouit en outre du degré de concrétisation des dispositions du droit fédéral dans les bases légales cantonales. Les dispositions d'exécution dans l'ordonnance cantonale prévoient en particulier que la transmission des données médicales doit être assurée en cas de changement d'établissement et qu'un examen médical doit avoir lieu dans les 24 heures suivant l'admission. Les signes de lésions sont correctement documentés, mais ne sont signalés qu'avec l'accord de l'intéressé. La Commission recommande

²¹ Ordonnance sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies, OEp) du 29 avril 2015, RS 818.101.1.

²² Lettre d'accompagnement au Conseil d'Etat du Canton de Vaud du 21 août 2019 relatif au rapport final de la Commission nationale de prévention de la torture sur les soins de santé dans les établissements de privation de liberté (2018–2019).

que conformément aux normes internationales pertinentes, les constats de possibles lésions fassent systématiquement l'objet d'un signalement aux autorités compétentes à l'avenir. Elle a également pris acte de ce qu'une participation aux coûts, fondée sur des critères de revenus, était demandée aux détenus. Dans son rapport sur la prise en charge médicale dans les lieux de détention, la Commission souligne que les soins devraient fondamentalement être gratuits. Elle juge une telle participation néanmoins acceptable dans la mesure où elle est adaptée et respecte les conditions économiques du détenu. Enfin, la Commission a exprimé sa préoccupation quant à la durée, jugée excessive, jusqu'à trois semaines que peut parfois prendre la procédure d'autorisation de prise en charge des coûts d'un traitement. Les autorités compétentes sont appelées à prendre des mesures pour éviter de tels retards et assurer un traitement dans les meilleurs délais.

viii. Prison de Dielsdorf (ZH)²³

Lors de sa visite, en décembre, la CNPT a loué les efforts de la direction du centre de Dielsdorf pour améliorer les conditions de détention, du point de vue matériel comme sous l'angle des modalités concrètes d'exécution (régime de détention). Les cours de promenade ont été en partie couvertes et les possibilités d'occupations ont été développées, incluant désormais des activités de loisirs régulières. L'établissement possède un service médical et une médecin femme externe se rend sur place une fois par semaine. Les détenues doivent participer aux coûts des traitements médicaux, quel que soit leur régime de détention. Si les détenues ont accès, une demi-journée par semaine, à un psychiatre de la clinique psychiatrique universitaire de Zurich, la prise en charge se limite pour l'essentiel à la remise de psychotropes. Elle a donc recommandé de compléter la prise en charge psychologique et psychiatrique en proposant des activités thérapeutiques supplémentaires. La CNPT a par ailleurs recommandé à l'établissement d'inclure des questions spécifiques au genre dans les questionnaires d'entrée. Si l'on excepte l'accès à du matériel d'injection stérile, les prescriptions légales relatives aux maladies transmissibles sont majoritairement respectées.

²³ Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Zürich über den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Dielsdorf am 16. Dezember 2019 (lettre uniquement disponible en allemand) (non publiée au moment de la publication du rapport d'activité).

b. Établissements d'exécution des peines et mesures

i. Établissement Curabilis (GE)²⁴

La Commission a pu constater avec satisfaction que certaines des recommandations qu'elle avait formulées lors de sa visite en 2016 avaient été mises en œuvre. Le centre comptait, en octobre 2019, davantage d'agents pénitentiaires expérimentés et avait étoffé son offre d'activités sportives et récréatives. L'établissement accueille désormais aussi des femmes. Un étage leur est réservé dans un bâtiment mixte, les activités thérapeutiques et le travail se faisant avec les détenus hommes. Selon les informations données par la direction, Curabilis n'a pas défini de protocole spécifique pour l'encadrement des détenues. La Commission a rappelé à cet égard qu'il en résulte pour l'institution un devoir de protection accru à l'égard des femmes qu'elle héberge, qui doivent pouvoir participer librement aux activités proposées. Les plans d'exécution sont bien structurés et fixent des étapes concrètes. La délégation a néanmoins constaté que le personnel soignant travaille principalement avec des contrats thérapeutiques et non avec les plans d'exécution. La Commission recommande aux autorités compétentes de poursuivre leurs efforts pour que tous les intervenants utilisent effectivement le plan d'exécution des mesures comme un outil de travail. Elle a déploré l'intervention, en dernier recours, de la Brigade d'intervention cellulaire (BIC) pour le placement de détenus en cellule de sécurité ou pour leur transfert dans l'unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP). Cette manière de procéder n'est pas appropriée pour les personnes atteintes de troubles psychiques. L'établissement devrait revoir sa pratique s'agissant de l'équipement et des moyens de contrainte employés.

Visites aux fins de l'examen de la prise en charge médicale :

ii. Pénitencier de Gmünd (AR)²⁵

Le pénitencier de Gmünd possède un service médical interne, avec un professionnel de la santé occupé à plein temps. La Com-

²⁴ Lettre au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans l'établissement pénitentiaire fermé de Curabilis le 10 octobre 2019.

²⁵ Begleitschreiben an den Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 21. August 2019 zum Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019) (lettre uniquement disponible en allemand).

mission a toutefois constaté que la distribution des médicaments continuait d'être assurée par les agents pénitentiaires ; elle recommande de confier cette tâche à l'employé du service médical. Les détenus n'ont accès ni à des préservatifs, ni à des informations sur la transmission de maladies infectieuses. Une attention particulière devrait être donnée aux prescriptions de l'OEpi dans l'entretien d'admission. Au moment de la visite au mois de février, l'établissement accueillait aussi, dans le cadre d'un projet pilote, des femmes exécutant une peine en milieu ouvert. La Commission en a profité pour rappeler que l'aménagement d'un quartier pour femmes requiert selon elle une prise en charge médicale tenant compte du genre. Il importe notamment de prévoir du personnel médical féminin et la remise gratuite d'articles d'hygiène féminine.

iii. Pénitencier de La Stampa (TI)²⁶

Lors de sa visite en avril, la Commission a retiré une image globalement positive des soins de santé dispensés à La Stampa. Elle s'est notamment réjouie du rattachement récent du service médical au département cantonal de la santé, rendant ainsi possible l'accès aux spécialistes de l'hôpital cantonal public de Lugano. La lutte contre les maladies infectieuses est réglée par voie d'ordonnance et le personnel est au fait des prescriptions du droit fédéral en matière de lutte contre les épidémies. Les mesures adoptées par l'établissement pour prévenir la propagation de maladies infectieuses sont jugées positives. La Commission a aussi constaté avec satisfaction que les détenus étaient systématiquement soumis à un examen médical dans les 24 heures suivant leur admission. Les constats de lésions traumatiques sont documentés, mais ils devraient faire l'objet d'un signalement automatique aux autorités compétentes. En ce qui concerne la prise en charge médicale des détenus sans assurance maladie, un forfait annuel est prélevé sur la rémunération de leur travail à titre de participation aux frais. La Commission considère qu'une éventuelle participation aux frais n'est acceptable que si elle est proportionnelle et qu'elle n'entrave ni ne retarde l'accès à des soins adéquats. Elle recommande dès lors d'assurer une prise en charge médicale gratuite à tous les détenus, conformément au principe d'égalité.

²⁶ Lettera di accompagnamento al Consiglio di Stato del Cantone Ticino vom 21. August. Rapporto della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura sulla assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri (2018–2019) (lettre uniquement disponible en italien).

Examen des conditions d'exécution de l'internement :

Aux fins de l'examen des conditions d'exécution de l'internement dans différentes régions de Suisse, la CNPT s'est rendue en septembre à la prison centrale de Lenzburg (AG), où elle a visité le quartier destiné aux plus de 60 ans, et en décembre au pénitencier de Thorberg (BE)²⁷.

c. Établissements psychiatriques au sein desquels sont appliquées des mesures de limitation de la liberté de mouvement

i. Clinique Herisau²⁸

Lors de la visite effectuée en juillet à la clinique de psychiatrie et de psychothérapie du centre psychiatrique d'Appenzell Rhodes-Extérieures à Herisau, la Commission a eu une impression globalement positive. La Commission a noté avec satisfaction que la procédure d'élaboration des plans de traitement était précisée en interne et que des plans de traitement avaient été établis pour toutes les personnes placées à des fins d'assistance au moment de la visite. En revanche, la Commission estime que le système d'exploitation utilisé par la clinique ne facilite pas la traçabilité des mesures limitant la liberté, en particulier la motivation et les informations concernant les patients. À cet égard, la Commission a pris note du fait que la direction avait identifié les possibilités d'amélioration du système d'exploitation et que des modifications étaient en cours. La Commission estime qu'il est important de veiller à ce que les patients soient informés des mesures prises et des possibilités de recours. C'est pourquoi, la Commission a recommandé qu'un débriefing soit organisé chaque fois qu'une mesure de restriction de la liberté prend fin et qu'il soit documenté. Enfin, la Commission a également recommandé que les mesures restreignant la liberté de mouvement soient consignées et fassent l'objet d'une décision formelle.

²⁷ Les observations et constatations faites lors des visites seront consignées conjointement avec les recommandations dans un rapport thématique sur l'exécution de l'internement en Suisse entre 2019 et 2020. Ce rapport sera vraisemblablement publié fin 2020.

²⁸ Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden betreffend den Besuch in der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychiatrisches Zentrum Appenzell Ausserrhoden am 10. Juli 2019 (lettre uniquement disponible en allemand).

ii. Clinique Beverin et clinique Waldhaus (GR)²⁹

La Commission a dressé un bilan globalement positif (infrastructure, prise en charge, personnel) de sa visite, au mois de novembre, à la clinique Beverin à Cazis et au service des urgences de la clinique Waldhaus, à Coire, deux établissements relevant des services psychiatriques cantonaux grisons. Il y a lieu de relever plus particulièrement la rapidité avec laquelle sont élaborés les plans de traitement et les efforts déployés pour garantir une documentation complète et systématique en particulier des mesures restreignant la liberté des patients. La Commission estime néanmoins que certaines notions employées mériteraient d'être clarifiées et qu'il serait souhaitable de fixer un cadre formel pour les mesures limitant la liberté de mouvement. Elle déplore par ailleurs que des patients souffrant de démence soient placés à l'isolement.

iii. Centre neuchâtelois de psychiatrie (NE)³⁰

Le Centre neuchâtelois de psychiatrie a fait bonne impression à la Commission, qui a été convaincue lors sa visite en décembre notamment par les infrastructures, le personnel et les procédures régissant le recours à des mesures de restriction de la liberté. Les patients, à de rares exceptions, disposaient tous d'un plan de traitement et l'administration d'un traitement sans le consentement du patient doit faire l'objet d'une décision écrite, transmise dans tous les cas au médecin cantonal. La même procédure s'applique pour le placement à l'isolement. S'agissant de cette dernière mesure, la Commission plaide pour une réduction de sa durée. En ce qui concerne les autres mesures restreignant la liberté des patients, elle a pointé la nécessité de les documenter et de les subordonner à une décision écrite. Enfin, elle a invité l'établissement à revoir les équipements dans les unités destinées au grand âge, afin de les adapter aux pathologies des patients.

²⁹ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Klinik Beverin Cazis und der Notfallstation der Klinik Waldhaus Chur der Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR) vom 21. und 22. November 2019 (rapport uniquement disponible en allemand) (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

³⁰ Rapport au Conseil d'État du canton de Neuchâtel concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au Centre neuchâtelois de psychiatrie les 5 et 6 décembre 2019 (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

d. Établissements d'exécution de mesures en application de la législation sur l'asile et les étrangers

i. Centres fédéraux pour requérants d'asile

Pendant l'année sous revue, la CNPT s'est rendue dans deux centres fédéraux assumant des tâches procédurales, situés l'un à Boudry (NE) et l'autre à Zurich (halle 9 Oerlikon)³¹, et dans deux centres n'assumant pas de tâches procédurales, à Kappelen (BE)³² et Kreuzlingen (TG). Ces visites ont été l'occasion de vérifier la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport général publié au début de 2019³³. La Commission s'est intéressée en particulier aux fouilles corporelles, aux mesures disciplinaires et de sûreté, à l'identification de victimes de la traite d'êtres humains et autres personnes vulnérables, aux heures de présence obligatoire et de sortie en vigueur dans les centres, ainsi qu'à l'accès à des soins médicaux de base et, notamment, à une prise en charge psychiatrique. La Commission consignera ses constatations et ses recommandations relatives aux centres fédéraux pour requérants d'asile dans un rapport thématique, qui paraîtra vraisemblablement au quatrième trimestre de 2020.

ii. Établissements servant à l'exécution de la détention administrative en application du droit des étrangers

a. Centre LMC de Granges (VS)³⁴

La Commission a constaté avec inquiétude, lors de son inspection au centre LMC de Granges en janvier, que la majorité des recommandations qu'elle avait formulées lors de ses précédentes visites étaient restées lettre morte. Elle s'est néanmoins réjouie des aménagements prévus à court terme par les autorités, notamment de l'installation d'une salle supplémentaire permettant aux détenus de prendre les repas en commun et de la création d'un atelier d'oc-

³¹ L'hébergement situé sur le site du Duttweiler-Areal n'était pas encore ouvert au moment de la visite de la Commission. L'association « AÖZ » utilisait alors le centre Juch et la halle 9 à Oerlikon pour héberger les requérants d'asile, ce qui n'est plus le cas depuis le mois de novembre 2019.

³² Le SEM a temporairement fermé en septembre 2019 les centres fédéraux de Kappelen et de Muttenz, ainsi que le centre spécifique des Verrières.

³³ Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung durch die NKVF in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017–2018, NKVF 03/2018 (synthèse du rapport disponible en français).

³⁴ Rapport au Conseil d'Etat du canton de Valais concernant les visites de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans le Centre de détention LMC de Granges des 19 décembre 2017 et 17 janvier 2019.

cupation. Le régime de détention, qui prévoit toujours que les détenus passent entre 19 et 20 heures par jour en cellule, reste excessivement restrictif. Une mise en œuvre rapide des mesures provisoires et des recommandations de la Commission est donc souhaitable. Il y a lieu de relever que le centre n'accueille plus de femmes ni de mineurs, ce qui est positif. Il conviendrait par ailleurs de faciliter les contacts avec le monde extérieur, notamment en assouplissant le régime des visites et en autorisant une utilisation restreinte du téléphone portable. La Commission regrette que le Conseil d'État ait refusé d'entrer en matière sur ce dernier point en invoquant des raisons de sécurité.

b. Prison régionale de Moutier (BE)³⁵

Lors de sa visite en juin, la CNPT s'est réjouie de la réorientation de l'établissement dans le cadre du projet de séparation des types de détention dans le canton de Berne et de l'instauration d'un régime de détention adapté. La prison régionale de Moutier est désormais dédiée essentiellement à l'exécution de la détention administrative en application du droit des étrangers. Étant donné cependant que ce type de détention a pour but de garantir l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion et non de préserver le bon déroulement d'une enquête ou de sanctionner la commission d'une infraction, les limitations des horaires d'ouverture des cellules et des contacts sont jugés trop restrictives. Rappelant les normes internationales pertinentes, la CNPT recommande en outre de ne pas incarcérer des mineurs âgés de 15 à 18 ans. Il y a lieu en revanche de se féliciter de l'accent mis par la direction de la prison sur l'encadrement. Les « salles d'information » aménagées dans les zones de cellules pour permettre aux personnes détenues en application du droit des étrangers de s'entretenir avec le personnel sont jugées particulièrement utiles.

c. Établissement de Favra (GE)³⁶

La Commission a constaté avec satisfaction lors de sa visite au mois d'octobre que l'établissement avait mis en œuvre un grand nombre de ses recommandations de 2017. Comme c'était le cas

³⁵ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Moutier vom 28. Juni 2019 (rapport uniquement disponible en allemand).

³⁶ Lettre au Conseil d'État du canton de Genève concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans l'établissement de détention administrative de Favra le 28 octobre 2019.

lors de la précédente visite, les cellules restent ouvertes toute la journée. Il est toutefois regrettable que le caractère carcéral marqué des lieux ne permette pas d'étendre les possibilités d'activités physiques et que la durée de la promenade soit limitée à une heure par jour. La Commission est d'avis que l'infrastructure de l'établissement n'est pas adaptée à la détention administrative en application du droit des étrangers. Les personnes détenues devraient dès lors être transférées dans un centre spécialement prévu à cet effet. La Commission a réitéré ses recommandations et invité les autorités compétentes à prendre des mesures urgentes pour permettre un accès illimité aux espaces extérieurs tout au long de la journée et à développer l'offre d'occupations et d'activités récréatives, encore restreinte. Concernant le personnel, elle a suggéré que tous les agents puissent suivre une formation pour se familiariser avec les spécificités de l'encadrement de cette catégorie de détenus. Enfin, la Commission a recommandé d'améliorer le respect de la sphère privée lors de l'utilisation des téléphones fixes et de permettre l'utilisation des téléphones portables et l'accès à internet.

Contacts avec des interlocuteurs pertinents

3

3.1. Contacts avec des autorités fédérales

La CNPT a eu des contacts réguliers, au cours de l'année écoulée, avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), en particulier avec sa division Maladies transmissibles, pour thématiser les résultats recueillis dans le cadre de son projet pilote relatif à l'examen de la prise en charge médicale dans les lieux de détention. À l'issue du projet, elle a aussi discuté de ses recommandations avec une délégation de l'OFSP.

3.2. Contacts avec des autorités cantonales

a. Séance du Comité CCDJP

La Commission a participé, à la fin du mois de juin, à la séance du Comité de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Cette réunion a été l'occasion de présenter les constatations et les recommandations faites en lien avec le projet pilote relatif à l'examen de la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté et d'en discuter avec les membres des gouvernements cantonaux.

b. Dialogue spécialisé avec le Comité d'experts Retour et exécution des renvois

La Commission a rencontré une fois en 2019 des représentants du Comité d'experts Retour et exécution des renvois pour discuter de ses observations et de ses recommandations concernant le contrôle de l'exécution des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne. Au cours de l'année, elle a été en contact régulier avec des représentants de ce comité pour clarifier certains faits suite à des observations effectuées lors de l'accompagnement de rapatriements. La CNPT consigne ses constatations et ses recommandations dans son rapport annuel relatif à l'accompagnement des rapatriements par la voie aérienne³⁷.

³⁷ Rapport de la CNPT du 24 mai 2019 relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers d'avril 2018 à mars 2019: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2019/vollzugsmonitoring/rapport.pdf>.

c. Groupe de travail chargé d'accompagner le projet pilote visant à contrôler la prise en charge médicale dans les lieux de détention

Le groupe de travail, composé d'experts divers, chargé depuis 2018 d'accompagner pour les aspects spécialisés le projet pilote visant à contrôler la prise en charge médicale dans les lieux de détention, s'est réuni à deux reprises en 2019, en mars et en juin. Avec le concours de représentants de l'OFSP, de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et du secteur pénitentiaire, la Commission a présenté les résultats de ses inspections dans des établissements de toute la Suisse et discuté de questions importantes au regard de la pratique concernant l'application de normes dans ce domaine. Ses recommandations ont été globalement accueillies positivement et la CNPT a pu recueillir des contributions utiles de ces interlocuteurs et les intégrer de manière appropriée dans ses recommandations.

d. Entretiens bilatéraux

La CNPT s'est entretenue en janvier avec les représentants de la Commission consultative LMC, instituée par la présidence du Conseil d'État valaisan³⁸. La CNPT avait jugé à plusieurs reprises inacceptables les conditions de la détention administrative en application du droit des étrangers dans cet établissement et demandé au gouvernement valaisan de prendre des mesures.

e. Participation à des formations de la police

En 2019, les polices cantonales de Genève, Schaffhouse et Zurich ont invité la Commission à trois cours de formation continue afin qu'elle y présente sa méthodique et ses procédures relatives à l'accompagnement des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne.

³⁸ Voir pour des précisions le communiqué de presse de la CNPT du 6 juin 2019 : <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-06-06.html> ; arrêts 2C_1052/2016, 2C_1053/2016 du Tribunal fédéral du 26 avril 2017.

3.3. Contacts avec des organisations de la société civile

a. Forum sur les questions touchant au droit des migrations

Le forum organisé le 18 décembre 2019 par la CNPT sur la détention administrative en application du droit des étrangers a réuni des représentants de la Confédération, des cantons et de la société civile pour discuter des aspects à observer en lien avec les droits humains et les droits fondamentaux dans ce type de détention. La rencontre a débuté par une présentation des normes internationales pertinentes, suivie d'une synthèse des principales constatations et recommandations de la CNPT dans ce domaine. Une représentante d'un centre de détention genevois et un représentant d'un centre de détention zurichois ont donné un aperçu des défis particuliers que pose l'exécution de la détention administrative en application du droit des étrangers dans leurs établissements respectifs. Enfin, une table ronde a été l'occasion d'aborder des questions spécifiques et de partager des expériences.

b. Autres contacts

En janvier 2019, la Commission a participé, en sa qualité de membre observateur, à la Conférence des médecins pénitentiaires suisses (CMPS).

En avril, la Commission est intervenue lors de l'assemblée générale de l'Association pour la prévention de la torture (APT) : à l'aube de son dixième anniversaire, elle a dressé un premier bilan de ses activités et thématiqué les défis actuels.

En mai, la CNPT a présenté son travail d'inspection des établissements psychiatriques lors d'une rencontre organisée par le Groupe d'accueil et d'action psychiatrique (GRAAP).

En novembre enfin, la Commission a pris part à une conférence du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) organisée à Berne et consacrée à la prise en

charge médicale en milieu carcéral. Lors d'une table ronde, elle a pu discuter de ses recommandations avec des représentants de différents établissements pénitentiaires.

3.4. Contacts internationaux

a. Visite du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT)

La Commission a reçu le SPT à l'occasion de sa visite en Suisse en janvier 2019. Une délégation de la Commission a rencontré à deux reprises la délégation du Sous-comité pour discuter de questions touchant spécifiquement à la prévention de la torture, mais aussi d'aspects méthodiques. Conformément aux dispositions du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, le Sous-comité sélectionne des États parties où il effectue des visites régulières et apporte son soutien, sous forme de conseils, aux mécanismes nationaux de prévention (MNP). Cette première visite du SPT en Suisse était consacrée à l'exécution de mesures de contrainte en application du droit des étrangers et aux soins psychiatriques dans le cadre de l'exécution de mesures. La délégation du SPT a accompagné la CNPT pendant une visite de suivi à la prison régionale de Berne et a ainsi pu se faire une idée concrète de la manière de travailler de la Commission. La délégation du SPT a aussi pris part à l'entretien de restitution avec la direction de l'établissement à l'issue de l'inspection.

b. Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex

La Commission a participé, en mars, juin et septembre à des formations du Centre international pour le développement des politiques migratoires (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD) en lien avec le projet de contrôle des retours forcés (Forced Return Monitoring). Organisées à Oslo, Bratislava et Vienne, ces formations étaient consacrées à l'harmonisation des normes et des pratiques lors de l'organisation de vols conjoints européens dans le cadre de Frontex, le but étant de mettre en place, au

niveau européen, un système fonctionnel d'exécution des retours conforme à la directive de l'Union européenne (UE) sur le retour³⁹.

c. Forum européen des mécanismes nationaux de prévention

La Commission a été conviée en novembre à Strasbourg à la célébration du 30^e anniversaire du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). La manifestation a réuni des personnalités de haut rang du Conseil de l'Europe, dont le président de la Cour européenne des droits de l'homme. Les mécanismes nationaux de prévention ont eu l'occasion de discuter des nécessaires mesures de protection pour garantir le respect des droits fondamentaux lors d'arrestations policières.

En mars, le président de la CNPT a visité le Bahreïn avec un expert étranger, dans le cadre d'une manifestation organisée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

La cheffe du Secrétariat de la Commission s'est exprimée en mai lors d'une conférence sur le contrôle des prisons, qui s'est tenue à Lisbonne. À l'occasion d'une rencontre organisée au mois de juin par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), elle a présenté les résultats des contrôles de la CNPT dans des établissements pour mineurs et jeunes adultes à une délégation palestinienne, composée de représentants des autorités judiciaires, d'avocats et de défenseurs des droits humains.

d. Échanges avec des mécanismes nationaux de prévention

La CNPT a reçu en septembre, à la demande du DFAE, une délégation du Bélarus qui comptait dans ses rangs des représentants du mécanisme national de prévention nouvellement créé. Ces partenaires ont pu découvrir les principes appliqués par la CNPT pour le déroulement de ses visites et l'établissement de ses rapports.

³⁹ Directive 2008/115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (cit. directive de l'UE sur le retour).

En octobre, une délégation de la Commission a rencontré à Zurich des représentants des organisations partenaires allemande et autrichienne pour des échanges sur la privation de liberté en application du droit des étrangers. A cette occasion elle a visité la division spéciale pour l'exécution de la détention administrative au sein de la prison de l'aéroport de Zurich. Par ailleurs, la police aéroportuaire a présenté le déroulement des préparatifs d'un rapatriement par la voie aérienne.

La mise en oeuvre du Protocole facultatif en Suisse: un bilan 10 ans après

4

4.1. Introduction

Dans quel but créer un mécanisme national de prévention de la torture et autres traitements inhumains ou dégradants dans un État de droit où les droits humains et fondamentaux sont garantis par des procédures judiciaires équitables ? Cette question certes légitime a été largement débattue au sein du Parlement suisse dès lors qu'il s'agissait de ratifier le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT). La réponse est quant à elle simple aussi : Bien que garantis par notre Constitution fédérale et concrétisés par des institutions démocratiques fortes, les droits fondamentaux représentent un acquis toujours fragile. Face notamment aux crises et aux défis sécuritaires auxquels sont confrontées nos démocraties occidentales, les droits humains et fondamentaux font régulièrement l'objet de restrictions et méritent dès lors l'instauration de mécanismes de surveillance tels qu'envisagés par l'OPCAT. Ce Protocole dont le but premier était avant tout de prévenir la torture et les mauvais traitements dans des États qui violent systématiquement les droits humains est aujourd'hui devenu bien plus que cela. Cet instrument de portée universelle prévoit l'instauration de mécanismes de surveillance au plan national, appelés mécanismes nationaux de prévention (MNP) qui sont appelés à effectuer des visites régulières dans les établissements de privation de liberté. Outre leur mandat préventif, leur tâche consiste à s'engager en faveur du respect des droits des personnes privées de liberté. Bien que l'adoption de l'OPCAT par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2006 représente en soi une étape marquante dans le domaine des traités en matière de droits de l'homme, l'élément novateur de l'OPCAT réside dans la création de mécanismes de surveillance au plan national. La création d'un tel mécanisme au plan national et conforme aux Principes de Paris⁴⁰ constitue à la fois le principal défi auquel chaque État partie souscrit au moment de la ratification du Protocole.

En ratifiant le Protocole, la Suisse, qui a joué un rôle de précurseur dans le cadre du processus de négociation en vue de son adoption, se devait de montrer l'exemple, en veillant à une application la plus cohérente possible en droit interne. La loi fédérale sur la

⁴⁰ Principes de Paris pour la création des Institutions nationales des droits de l'homme; voir l'art.18 al. 4, OPCAT.

Commission de prévention de la torture, adoptée le 20 mars 2009, est le résultat d'un compromis législatif qui peut être qualifié d'historique en ce sens que ce texte reprend presque à la lettre les principales dispositions de l'OPCAT. Par ailleurs, la loi, qui instaure pour la première fois en Suisse un mécanisme de surveillance et de contrôle dans le domaine de la privation de liberté, octroie des compétences étendues à la Commission pour l'exécution de son mandat légal.

4.2. Un mécanisme de prévention suisse

En l'absence de modèle concret, le principal défi de l'OPCAT, en particulier pour les États parties ne disposant pas d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH), a résidé dans la mise en œuvre de ses dispositions en droit interne et de leur concrétisation sous la forme d'une institution. À cela s'ajoute que pour les membres nommés par le Conseil fédéral en qualité d'inspecteurs et d'inspectrices des lieux de privation de liberté, la tâche consistait à concrétiser les dispositions du texte de loi, tout en définissant le rôle qu'un tel mécanisme était susceptible de jouer dans un pays fédéraliste comme la Suisse.

Pour la Commission nouvellement constituée, la première étape a donc consisté à expliquer le mandat de l'OPCAT aux autorités cantonales pour qui la plus-value d'une telle institution devait d'abord être démontrée et dont les réticences face à ce nouvel organisme de surveillance dans le domaine de la privation de liberté étaient nombreuses. La CNPT a dès lors fait le choix délibéré de rencontrer l'ensemble des représentants de gouvernements cantonaux, principales parties prenantes s'agissant de l'exécution de son mandat légal, afin de leur expliquer notamment son mandat et son champ d'action. Alors que la crainte était grande que la Commission épingle les autorités pour d'éventuelles pratiques contraires aux normes internationales en matière de droits de l'homme, sa perception et son rôle ont évolué au fil du temps. La Commission est aujourd'hui une instance de surveillance qui, par des visites régulières dans les lieux de privation de liberté, rend les autorités attentives à des dysfonctionnements systémiques ou institutionnels et qui propose, dans ses recommandations, des solutions visant à

optimiser les conditions de détention, afin de les conformer le plus possible aux normes internationales en matière de droits de l'homme. C'est en effet au travers d'un échange constructif de point de vues que la CNPT s'est donné pour mandat de faire avancer le respect des droits humains et fondamentaux des personnes privées de liberté en Suisse. Après dix ans d'activité, la CNPT est désormais en mesure de tirer un bilan positif s'agissant des relations instaurées avec les autorités fédérales et cantonales, qu'elle qualifie de globalement constructives.

a. Concrétiser les dispositions de la loi fédérale

Nonobstant des dispositions claires dans la loi fédérale et un travail d'information et de sensibilisation conséquent auprès des autorités compétentes, la CNPT a été amenée à concrétiser certaines dispositions de la loi fédérale afin de pouvoir exercer son mandat préventif. À noter que ce sont avant tout des dispositions instaurant des compétences étendues et caractéristiques du mandat préventif d'un MNP, telles que l'accès aux établissements et aux données relatives à la situation des personnes privées de liberté, qui ont fait l'objet d'interprétations parfois controversées.

Bien que la CNPT ait toujours bénéficié d'un accès sans restriction à tous les établissements de privation de liberté qu'elle a examinés, ses visites de contrôle ont parfois suscité la surprise ou l'irritation de certains responsables d'établissements ou des autorités d'exécution concernées. C'est pour éviter notamment de trop perturber le fonctionnement des établissements de privation de liberté que la CNPT a fait le choix stratégique d'annoncer ses premières visites d'inspection. Si cette décision a parfois suscité l'interrogation notamment de la société civile, il s'agit rétrospectivement d'un choix stratégique qui avait sa justification et qui a notamment permis aux établissements de se familiariser avec les visites d'inspection. On constate aisément que ce choix stratégique opéré par la Commission et qui, a priori, semble contraire à l'esprit de l'OPCAT a permis de poser les jalons du travail préventif de la CNPT, dans le respect des traditions institutionnelles helvétiques. La preuve en est que dix ans après, une grande majorité des visites de la CNPT se font de manière inopinée, ce qui est notamment le cas de toutes les visites de suivi. La combinaison de ses deux approches méthodolo-

giques a permis à la CNPT de favoriser l'acceptation de son nouveau mandat préventif, tout en veillant à maintenir sa crédibilité en tant que mécanisme de contrôle indépendant.

Si la CNPT a connu quelques difficultés d'accès, notamment dans certains postes de police, elle a en revanche été bien accueillie par les établissements visités et bénéficié d'un accès illimité aux personnes privées de liberté avec qui elle souhaitait s'entretenir. Dans certains cas, notamment dans les quartiers de haute sécurité, elle a dû parfois se montrer plus insistante, afin de pouvoir s'entretenir librement avec les personnes concernées. Dans l'ensemble toutefois, la CNPT est toujours parvenue, dans le dialogue avec les établissements concernés, à trouver des solutions permettant de concilier à la fois les besoins en termes de sécurité de l'établissement et la nécessité de recueillir des données objectives sur les personnes privées de liberté dans le respect de son mandat préventif.

b. Accès aux données personnelles sensibles

C'est dans le domaine de l'accès aux données sensibles, en particulier de l'accès aux dossiers des détenus et aux données médicales, que la CNPT a dû faire face à quelques obstacles qui ont nécessité plusieurs interventions à différents échelons. Alors que la loi fédérale dispose clairement que la Commission a accès à l'ensemble des données, y compris médicales, qui concernent la situation des personnes privées de liberté et dont elle a notamment besoin pour l'exécution de son mandat préventif⁴¹, la disposition a été interprétée de manière restrictive par certains préposés à la protection des données au niveau cantonal. À noter tout particulièrement que ces difficultés d'accès sont apparues progressivement et se sont posées de manière différenciée selon les cantons.

Plus récemment, la CNPT a rencontré des difficultés d'accès dans le cadre de son projet pilote, dont le but était de vérifier la qualité des soins médicaux et des mesures de prévention dans les établissements pénitentiaires au regard de l'ordonnance sur les épidémies (OEp). Dans les cantons de Zurich et de Genève notamment, les préposés à la protection des données ont estimé que le consente-

⁴¹ Voir à ce sujet notamment l'art. 10, al.1, LF CNPT.

ment préalable des détenus était nécessaire pour que la Commission puisse vérifier les données médicales. Outre le fait qu'une telle exigence est contraire au caractère préventif du Protocole facultatif, qui prévoit un accès illimité dans le but de contrôler précisément la conformité aux droits de l'homme des mesures privatives de libertés, y compris de la prise en charge médicale, une telle démarche aurait par ailleurs sérieusement entravé le travail de la Commission dans les établissements visités et compliqué l'examen systématique des dossiers médicaux des personnes privées de liberté.

Dans le cadre de son mandat préventif, la CNPT est habilitée à traiter des données personnelles sensibles dès lors que celles-ci concernent la situation des personnes privées de liberté⁴². Plusieurs interventions au niveau du Conseil d'État et auprès des autorités pénitentiaires ont été nécessaires afin que la Commission puisse procéder à l'évaluation de la prise en charge médicale.

Un cas similaire s'est produit dans un hôpital psychiatrique dans un canton de Suisse orientale dans lequel la Commission souhaitait accéder aux protocoles d'immobilisation d'une patiente, ce qui a notamment été refusé par le service cantonal de la protection des données. La question tout à fait pertinente qui s'était posée dans le cas en question était celle du secret professionnel, a contrario de l'obligation faite aux autorités en application de l'art. 21, par. 1, de l'OPCAT⁴³ de ne pas sanctionner une personne, dans le cas présent le personnel médical, qui aurait transmis au mécanisme national de prévention des informations médicales relatives aux personnes privées de liberté. Malheureusement, cet article essentiel de l'OPCAT n'a pas été repris dans la loi fédérale relative au mandat de la Commission.

Plus récemment encore, et comme cela a déjà été précisé, la Commission a été confrontée à de nouvelles difficultés lorsqu'elle a entamé un examen approfondi des mesures d'internement à l'échelle de toute la Suisse. Dans un premier temps, son but était d'identifier les personnes concernées par ces mesures et les établis-

⁴² Pour une analyse détaillée des dispositions légales, voir la p. 6 et suivantes ci-dessus.

⁴³ L'art. 21, par. 1, OPCAT dispose notamment qu'aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au mécanisme national de prévention, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière. L'art. 21, OPCAT devrait être directement applicable (notamment justiciable).

sements dans lesquels ces personnes ont été placées. Certains cantons du concordat de la Suisse du Nord-ouest et de la Suisse centrale ont refusé la transmission des données relatives aux personnes internées sous prétexte qu'une telle démarche n'était pas compatible avec le mandat légal de la Commission. Or la loi fédérale prévoit un accès illimité à l'ensemble des données dès lors qu'elles concernent la situation des personnes privées de liberté que la Commission est censée examiner. La loi ne limite pas les modalités d'accès aux seules visites de contrôle dans les établissements de privation de liberté. Une telle interprétation restreindrait le mandat légal de la Commission, en le limitant aux seules visites d'inspection, ce qui ne paraît guère compatible avec le mandat légal d'un mécanisme de prévention de la torture.

c. La publication des rapports de visite

S'agissant de la publication des rapports de visite, la Commission a, dès le début, choisi de publier systématiquement tous les rapports de visite, dans un esprit de transparence. Avant chaque publication, la Commission donne cependant aux autorités compétentes l'occasion de se déterminer quant au contenu de ses rapports. Cette décision, qui découle notamment d'une interprétation téléologique de l'art. 2, let. d, de la loi fédérale a, dans un premier temps, fait l'objet de critiques de la part des autorités compétentes, réticentes à l'idée que des constats parfois critiques soient publiés et accessibles au grand public. Toutefois, et au regard de la procédure de rapport définie par la Commission, dont le but est précisément de présenter oralement les conclusions réalisées à la suite d'une visite d'inspection, cette crainte paraît infondée. Au contraire, les autorités compétentes semblent même parfois tirer avantage de la publication des rapports de la Commission, puisqu'ils servent également à réagir à des allégations provenant notamment de la part d'organisations de la société civile.

d. Des recommandations et un échange régulier avec les parties prenantes

Le travail d'inspection réalisé par la CNPT dans les lieux de privation de liberté trouve son expression concrète dans les recommandations qu'elle adresse aux autorités dans le but d'améliorer les

mesures de privation de liberté. Les recommandations, qui résultent à la fois du travail d'inspection et du dialogue régulier qu'elle mène avec les autorités compétentes, constituent le principal gage de crédibilité de la Commission. Pour qu'elles soient mises en œuvre, les recommandations doivent être comprises et acceptées par les autorités compétentes concernées. Elles doivent dès lors tant que faire se peut répondre à des critères d'objectivité, être factuelles et cohérentes et revêtir un caractère suffisamment général, afin de permettre aux autorités de définir ensuite les mesures adéquates. C'est pour cette raison que la Commission discute le contenu de ses recommandations avec les autorités compétentes avant de procéder à leur publication. Ce procédé, qui vise à augmenter l'acceptation des recommandations, démontre l'importance que revêt le dialogue régulier avec les autorités.

e. Mise en œuvre des recommandations

De manière générale, la Commission note que ses recommandations sont accueillies favorablement par les autorités, qui s'efforcent, dans la mesure du possible, de les mettre en œuvre. La Commission contrôle de manière périodique, dans le cadre de ses visites de suivi, si les recommandations qu'elle a adressées aux autorités ont été mises en œuvre ou ont fait l'objet de mesures spéciales. Toutefois, ses ressources limitées la contraignent à prioriser le suivi qu'elle accorde à ses recommandations. Elle accorde notamment une priorité importante aux recommandations issues des rapports thématiques sur des sujets d'intérêt national tels que la détention préventive, l'exécution des mesures, les centres fédéraux pour requérants d'asile ou encore la santé. Certains de ces rapports thématiques ont eu un succès certain dans la mesure où les autorités ont pris des mesures à la suite de leur publication. On peut mentionner à cet égard le rapport thématique sur la détention avant jugement, sur les établissements pour mineurs et sur les centres pour l'exécution de mesures thérapeutiques. Dans ces domaines, qui concernent prioritairement l'exécution des peines et mesures, des tentatives d'harmonisation ont notamment été entreprises au niveau de la CCDJP ou des concordats. En matière de détention avant jugement par exemple, un projet pilote a été lancé par les cantons de Zurich, Berne et Vaud dans le but d'explo-

rer les possibilités d'un assouplissement de régime, d'une ouverture prolongée des cellules et d'un modèle de détention basé sur le groupe.

À noter aussi que dans le domaine de l'observation des renvois par voie aérienne, que la Commission accompagne depuis 2012, des progrès ont notamment été enregistrés dans l'utilisation des entraves appliquées aux personnes à renvoyer.

En plus des échanges réguliers qu'elle entretient avec les autorités compétentes, la CNPT est en contact avec d'autres parties prenantes, notamment avec les organisations de la société civile. En qualité de mécanisme national de contrôle indépendant, il était toutefois essentiel pour la CNPT de définir son rôle d'acteur dans le domaine des droits humains en s'inscrivant dans la complémentarité avec la société civile. Pour des raisons d'indépendance, il apparaît toutefois évident que la Commission ne s'engage pas dans une coopération formelle avec la société civile, qui constitue une source d'informations au même titre que d'autres parties prenantes. La stratégie de la CNPT a donc consisté à entretenir des échanges réguliers avec les organisations de la société civile travaillant sur les questions de privation de liberté en Suisse tout en développant des plateformes d'échanges régulières, afin de favoriser un dialogue entre parties prenantes. Dans ce but, elle a notamment créé le Forum sur les questions migratoires, organisé plusieurs tables rondes, notamment dans les domaines de l'exécution des mesures thérapeutiques et des mesures éducatives pour mineurs et constitué un groupe de travail composé d'experts dans le domaine de la santé pénitentiaire.

4.3. Défis structurels et institutionnels

Le travail de la CNPT, en sa qualité de mécanisme national de prévention, est par ailleurs largement influencé par la réalité institutionnelle du fédéralisme suisse. Si ce dernier s'avère être un avantage en termes de diversité des pratiques, le nombre important de législations et pratiques cantonales hétérogènes complique de manière considérable le travail de la Commission.

a. La structure fédéraliste

La structure fédéraliste revêt de nombreux avantages du point de vue du respect des droits des personnes privées de liberté, mais complique de façon considérable la tâche d'un mécanisme national de prévention. Étant donné que la plupart des domaines traités par la Commission relèvent de la compétence cantonale, elle est parfois contrainte d'intervenir de manière bilatérale dans un canton dès lors qu'elle constate des pratiques cantonales qu'elle juge non conformes aux normes internationales. C'est notamment le cas pour la détention policière, pour le régime de l'exécution des peines et mesures, pour la détention administrative, pour les transferts par la police dans le cadre des renvois par la voie aérienne ou encore pour les placements à des fins d'assistance. À l'exception de la détention policière, la législation fédérale régit les principes généraux des mesures privatives de liberté dans les domaines pénal, civil, de la lutte contre les épidémies et de la migration. Toutefois, chaque canton dispose de sa propre législation d'application et concrétise ces normes de manière parfois très différente. Il en résulte des cadres normatifs et des fonctionnements institutionnels variés, qui donnent lieu à des conditions de privation de liberté et à des pratiques différentes selon les cantons, avec un impact non-négligeable sur les droits des personnes privées de liberté.

Pour la CNPT, la décentralisation des compétences en matière de privation de liberté augmente de façon considérable la complexité du travail d'inspection, tant du point de vue de l'analyse des bases légales, de la préparation des visites que du suivi de la mise en œuvre des recommandations. À cette complexité s'ajoute un grand nombre d'interlocuteurs et de parties prenantes, qui varient d'un domaine thématique à l'autre et avec lesquels la CNPT est amenée à interagir notamment pour favoriser la mise en œuvre de ses recommandations. Compte tenu de ses ressources limitées et de la structure opérationnelle réduite de la Commission, ce sont là des aspects qui ne facilitent pas le travail de la Commission. Cela étant dit, la structure fédéraliste est à la fois une grande source d'inspiration et de richesse et constitue une opportunité du point de vue des bonnes pratiques cantonales. En qualité d'organe d'inspection agissant au plan national, la CNPT apporte une plus-value

certaine en ce sens qu'en procédant à l'inspection des différents lieux de privation de liberté dans les 26 cantons, elle recense les bonnes et les mauvaises pratiques, qu'elle analyse à la lumière des normes internationales en matière de droits humains, et consigne ses constats et ses recommandations notamment dans des rapports thématiques.

b. L'indépendance fonctionnelle

La question de l'indépendance fonctionnelle de la Commission a déjà fait l'objet de nombreuses analyses⁴⁴. Elle a également conduit à plusieurs consultations avec les autorités fédérales compétentes. Faute d'avoir abouti à un résultat concret, la Commission a été amenée à quelque peu relativiser l'importance de cette question. Il n'en demeure pas moins que sa concrétisation, à terme, demeure une priorité essentielle au regard de l'OPCAT, priorité qui a par ailleurs été soulignée par le SPT à l'occasion de sa visite en Suisse en janvier 2019.

Par ailleurs, étant donné son rôle de précurseur dans le domaine de l'OPCAT, il y va de la crédibilité de la diplomatie suisse que de déboucher sur une solution institutionnelle adéquate et conforme aux exigences posées par les Principes de Paris, véritable pierre angulaire pour toute institution publique agissant dans le domaine des droits humains au niveau national. Faute de concrétisation au niveau national, c'est bien sur ce dernier point que l'absence d'une institution nationale pour les droits humains (INDH) empêche d'envisager, pour la CNPT, un rattachement institutionnel différent et réellement indépendant de l'administration fédérale. Alors que les travaux législatifs actuellement en cours en vue de la création d'une INDH représentent un pas décisif, il conviendrait de saisir l'opportunité pour créer une structure institutionnelle dans le domaine des droits humains qui soit homogène et cohérente au niveau suisse. Au regard du mandat spécifique qui est le sien dans le domaine de la prévention de la torture et des mauvais traitements, il serait notamment envisageable que la Commission, à l'instar des structures existantes dans d'autres pays⁴⁵, soit associée dans une forme qui reste à définir à la future INDH. Un tel rattachement crée-

⁴⁴ Voir notamment le rapport annuel de la CNPT de 2017.

⁴⁵ Voir notamment l'Autriche, la Finlande, la Norvège et l'Espagne.

rait non seulement des synergies souhaitables, elle présenterait également de nombreux avantages financiers.

L'absence d'une INDH et d'un ombudsman dans le domaine des droits humains a des conséquences directes sur le travail de la CNPT, notamment en ce qui concerne le traitement des cas individuels. Étant donné l'absence d'une telle structure au plan national, la CNPT est régulièrement sollicitée par des personnes détenues ou par leurs proches pour des questions relatives à leur privation de liberté, en vue d'un appui consultatif ou d'une intervention directe s'agissant de leur cas individuel. Or, ni le mandat de la CNPT, ni d'ailleurs les ressources à disposition de la Commission, ne permettraient un traitement de cas individuels. La Commission est donc régulièrement amenée à rejeter ce type de demandes. Il arrive cependant que la Commission soit amenée à examiner de plus près les violations alléguées, notamment dès lors qu'elles atteignent un certain degré de gravité du point de vue des droits humains et fondamentaux. Dans ces cas, la Commission procède à un examen des faits allégués, pour autant que ces derniers se rapportent au traitement des personnes faisant l'objet de mesures de privation de liberté dans les établissements et non à des questions de procédure. Il n'en demeure pas moins que la CNPT a noté une augmentation de ces cas au cours des dernières années et qu'elle est régulièrement contrainte de refuser une entrée en matière faute de moyens et de mandat.

En conclusion, la Commission est parvenue à asseoir sa légitimité en tant que mécanisme de prévention au niveau suisse, tout en gagnant la confiance des autorités qu'elle est censée superviser. Elle est devenue un acteur incontournable dans le domaine de la privation de liberté et est régulièrement sollicitée par les autorités compétentes pour fournir un appui consultatif sur toute question relative à la détention. Si le domaine de l'exécution des peines et mesures a constitué le noyau dur du travail de la Commission, son focus thématique s'est constamment élargi au fil des dernières années à toutes les mesures de privation de liberté ou restreignant la liberté de mouvement, dans les domaines civils et migratoires notamment. À moyen et long terme, il est par ailleurs fort probable que la Commission investira moins le domaine de l'exécution des peines et mesures pour se concentrer davantage sur les institutions

pour personnes handicapées, en particulier les foyers pour personnes âgées, notamment pour examiner de plus près les mesures restreignant la liberté de mouvement.

La CNPT en bref

5

5.1. Organisation

La commission d'experts instituée par le Conseil fédéral se compose de douze membres spécialistes des droits de l'homme, de la justice, de l'exécution des peines et des mesures, de la police et du domaine médical, notamment psychiatrique.

Au cours de l'année sous revue, elle était composée des membres suivants :

- Alberto Achermann, président
- Leo Näf, vice-président
- Giorgio Battaglioni, vice-président
- Daniel Bolomey
- Corinne Devaud-Cornaz
- Philippe Gutmann
- Ursula Klopstein
- Nadja Künzle
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin
- Franziska Plüss

5.2. Observateurs

Pour l'observation régulière des rapatriements sous contrainte par voie aérienne (y compris le transfert à l'aéroport par les forces de police) en application du droit des étrangers, la CNPT mobilise des spécialistes externes, en plus de ses membres. En 2019, elle a pu compter à cette fin sur le soutien des personnes suivantes :

- Prof. Dr. iur. Martina Caroni, professeure de droit international public à l'Université de Lucerne
- Fred Hodel, préposé à l'intégration de la ville de Thoune
- Lea Juillerat, juriste
- Barbara Yurkina-Zingg, spécialiste de la migration avec brevet fédéral
- Prof. Dr. iur. Thomas Maurer, ancien juge d'appel du canton de Berne

- Hans Studer, expérience dans le domaine pénitentiaire et développement de cours de formation continue touchant à l'exécution des peines, en Suisse et à l'étranger
- Dr. med. Joseph Germann, médecin et ancien délégué du CICR
- Dr. iur. Dieter von Blarer, avocat
- Magdalena Urrejola, ethnologue et spécialiste des migrations

5.3. Secrétariat

Le Secrétariat s'occupe de planifier et d'organiser les activités de contrôle de la Commission. Il prépare les visites de contrôle et en assure le suivi, y compris la rédaction des rapports et des avis à l'attention des autorités fédérales et cantonales. Le Secrétariat est par ailleurs en contact régulier avec d'autres organes des droits de l'homme relevant de l'ONU et du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec des organisations partenaires à l'étranger. En Suisse, il entretient un dialogue avec des autorités aux niveaux fédéral et cantonal et avec des acteurs de la société civile.

Le Secrétariat de la CNPT est rattaché administrativement au Secrétariat du Département fédéral de justice et police (DFJP), qui lui fournit des prestations dans toute une série de domaines : personnel, finances, techniques de l'information, traductions.

Le Secrétariat dispose d'un effectif de cinq collaborateurs à temps partiel pour un équivalent temps plein de 330 %, complété par un poste de stagiaire universitaire.

- Sandra Imhof, cheffe du Secrétariat
- Alexandra Kossin, cheffe suppléante du Secrétariat, collaboratrice scientifique chargée du contrôle des renvois
- Lukas Heim, collaborateur scientifique chargé du contrôle des centres fédéraux pour requérants d'asile
- Tsedön Khangsar, collaboratrice scientifique chargée du projet pilote relatif à la prise en charge médicale
- Agnes Meister, assistante administrative
- Céline Egli (depuis juillet 2019), stagiaire universitaire

5.4. Budget

L'enveloppe budgétaire de la CNPT s'élevait, pour l'année sous revue, à 960 600 francs.

Un tiers des dépenses de la CNPT correspond au paiement des indemnités des membres, des observateurs et d'autres spécialistes externes mandatés. Les deux tiers restants du budget sont absorbés presque intégralement par les charges de personnel du Secrétariat.

