



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

2020



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)
Commissiun 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)

2020

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 de la présidente	1
<hr/>	
1. Rétrospective	3
<hr/>	
2. Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté	11
<hr/>	
3. Autres contacts et activités	23
<hr/>	
4. La CNPT en bref	29
<hr/>	

Avant-propos de la présidente

Madame, Monsieur,

L'année 2020 a été pleine de défis pour la CNPT. La crise du COVID-19 a marqué ses activités. Après une brève interruption, la Commission a repris ses visites dans différentes institutions durant l'été, en appliquant les mesures de protection nécessaires. Le travail s'est concentré sur les priorités thématiques établies : exécution des sanctions pénales, psychiatrie, observation des rapatriements et centres fédéraux pour requérants d'asile. Pour ces centres, la Commission s'intéressera également, à partir de 2021, aux requérants d'asile mineurs non accompagnés ; les préparatifs ont commencé pendant l'année sous revue. La collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique a elle aussi continué à se développer. De plus, des premières dispositions ont été prises en 2020 pour mettre en place de nouvelles activités, notamment concernant la détention policière et les établissements accueillant des personnes âgées ou en situation de handicap.

Au début de 2020, j'ai repris la présidence de la CNPT. J'y ai trouvé une Commission et un Secrétariat qui travaillent et agissent avec engagement et professionnalisme. J'adresse ici mes vifs remerciements aux membres de la Commission, ainsi qu'aux employées et employés du Secrétariat, pour cette collaboration très motivante !

Giorgio Battaglioni, le deuxième vice-président aux côtés de Leo Näf, a annoncé sa démission de la Commission pour la fin de 2020. Son engagement en tant que représentant du Tessin et ses compétences éclectiques auront marqué le travail de la Commission. Qu'il soit lui aussi chaleureusement remercié! Le Conseil fédéral a nommé un nouveau membre de la Commission en la personne du Tessinois Maurizio Albisetti Bernasconi, qui a une vaste expérience dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. Je souhaite remercier ici également les observatrices et les observateurs des rapatriements aériens, pour le soutien qu'ils apportent au travail de la Commission.

En été, Sandra Imhof, qui assurait la direction du Secrétariat depuis les débuts, il y a dix ans, a donné sa démission. Qu'elle soit également remerciée de toute l'énergie qu'elle a déployée pour créer le Secrétariat et développer la Commission. C'est désormais à Livia Hadorn, qui nous a rejoint le 1^{er} juillet 2020, qu'il revient de diriger le Secrétariat.

La collaboration avec les partenaires existants, mais aussi nouveaux, a été entretenue avec attention en 2020. Un grand merci à ces partenaires pour une collaboration constructive et engagée.

La Commission ne manquera jamais de travail. Nous nous réjouissons de continuer, avec professionnalisme, mais aussi avec la flexibilité nécessaire et dans un esprit de partenariat, à apporter une contribution à l'optimisation de la situation en matière de droits humains dans le domaine de la privation de liberté et des mesures de restrictions de la liberté en Suisse.

A handwritten signature in blue ink that reads "Regula Mader". The signature is written in a cursive, flowing style.

Regula Mader
Présidente de la CNPT

Rétrospective

1

1.1 Visites pendant la pandémie

La propagation rapide de la maladie infectieuse COVID-19 a déclenché une crise sanitaire mondiale. Se fondant sur la loi sur les épidémies¹, le Conseil fédéral a adopté un grand nombre de mesures de vaste portée qui ont restreint de manière générale la liberté personnelle en Suisse. Ces mesures ont aussi porté atteinte aux droits fondamentaux et entraîné des restrictions considérables du quotidien déjà limité des personnes en situation de privation de liberté.

Dans le contexte du COVID-19, ces personnes sont considérées comme particulièrement vulnérables parce qu'elles sont enfermées nombreuses dans un espace restreint, ce qui favorise généralement la transmission des maladies infectieuses. Elles n'ont de plus qu'une capacité limitée à se protéger de l'infection par leurs propres actions et sont donc dépendantes des mesures prises par l'institution. Elles sont également plus susceptibles de souffrir d'affections pré-existantes et sont souvent en moins bonne santé que la population générale.

La lutte contre la propagation du COVID-19 a présenté plusieurs nouveaux défis pour les établissements d'exécution des peines. Il leur a fallu prendre des mesures préventives pour éviter la propagation du virus au sein des établissements, tout en respectant les droits humains et les droits fondamentaux selon les Règles Nelson Mandela². Toute restriction exigeait un équilibre minutieux entre les mesures sanitaires nécessaires et les droits fondamentaux des personnes détenues. Les mesures de protection doivent ainsi être proportionnées et ne doivent jamais conduire à un traitement inhumain ou dégradant des personnes privées de liberté.

Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture ne permet aucune restriction aux mandats de visite des mécanismes nationaux de prévention (MNP). L'Organisation mondiale de la santé, dans ses directives provisoires aux États sur le

¹ Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp), RS 818.101.

² Rés. 70/175 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 17 décembre 2015 (Règles Nelson Mandela).

COVID-19 et la détention, a spécifiquement souligné l'importance d'un contrôle indépendant dans les prisons et autres lieux de détention³.

Lors de la première vague de la pandémie au printemps 2020, la Commission a néanmoins décidé de ne pas effectuer de visites dans les établissements où des personnes sont ou peuvent être privées de liberté. Cette décision visait notamment à ne pas exposer ces établissements à une charge supplémentaire. Dans le même temps, la Commission a adressé en mars une lettre au directeur de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et au directeur de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) afin de souligner la nécessité de prendre des mesures pour réduire la surpopulation carcérale et garantir l'hygiène et la propreté des établissements. La Commission a aussi indiqué qu'il fallait envisager la libération de personnes en détention administrative en vertu du droit des étrangers. Elle a enfin rappelé que les mesures restrictives sont admissibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale et qu'elles soient proportionnées et limitées dans le temps.

Afin d'assurer l'exercice effectif de son mandat pendant le COVID-19, la Commission a eu des échanges réguliers avec des représentantes et des représentants de la CCDJP et de l'OFSP afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation dans les établissements de privation de liberté. La Commission a choisi de renoncer aux entretiens bilatéraux et à la correspondance avec les différents établissements, afin d'éviter les redondances avec les efforts de la CCDJP.

Afin de réduire les risques autant que possible, la Commission a élaboré son propre plan de protection concernant les mesures d'hygiène et de protection, et a annoncé toutes ses visites aux médecins cantonaux et à la direction des établissements concernés. Elle a ainsi mené au cours du deuxième semestre de nombreuses visites dans des établissements de privation de liberté et dans des centres fédéraux pour requérants d'asile. Elle ne s'est heurtée à aucune

³ Inter-Agency Standing Committee (IASC), OHCHR and WHO, Interim Guidance COVID-19: Focus on persons deprived of their liberty, mars 2020.

résistance, ni de la part des établissements, ni de la part des médecins cantonaux. La Commission est consciente de cette position privilégiée, car de nombreux autres mécanismes nationaux de prévention se sont vu refuser l'accès aux établissements de privation de liberté de leur pays. Dans un seul cas, la Commission a décidé, au vu de la situation épidémiologique dans le canton concerné, de reporter une visite prévue dans un centre fédéral pour requérants d'asile.

Jusqu'à la fin de 2020, il a été possible d'éviter une flambée épidémique majeure de COVID-19 dans les établissements de privation de liberté en Suisse. La mise en quarantaine des personnes détenues nouvellement arrivées est une mesure de protection contre la propagation du virus à laquelle ont recouru de nombreux établissements pénitentiaires. Ce type de quarantaine ne peut pas être comparé à la simple recommandation de rester à la maison, ni à la quarantaine effectuée dans son propre logement. Les établissements d'exécution des peines ont parfois compensé certaines mesures de protection, comme l'interdiction des visites, par des solutions innovantes, par exemple en assurant les contacts avec le monde extérieur en étendant les plages horaires d'accès aux téléphones ou en installant des stations de visiophonie. La Commission évaluera ces mesures de protection, et d'autres encore, à la lumière des droits humains et des droits fondamentaux pertinents, afin de déterminer si elles sont appropriées et nécessaires.

1.2 Priorités thématiques

En reprenant ses visites durant l'été, la Commission a décidé de se concentrer jusqu'à la fin de l'année sur trois thèmes essentiels.

1. La Commission a mené différentes visites pour son projet d'examen de la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté. Son rapport à ce sujet pour la période 2019 à 2021 sera publié en automne 2021. Dans le cadre du groupe de travail qu'elle a institué pour traiter cette question, la Commission a aussi mené deux échanges virtuels avec des spécialistes et d'autres partenaires de discus-

sion sur les défis et les expériences liées au COVID-19 dans l'exécution des peines.

2. La Commission s'est également penchée sur l'exécution de l'internement. L'objectif est de recenser à l'échelle de la Suisse toutes les personnes internées, dont un grand nombre doivent être considérées comme vulnérables en raison de différents facteurs tels que l'âge ou l'état de santé. Un groupe de travail interne a examiné les dossiers des personnes internées en Suisse et a ensuite visité une grande partie des établissements qui accueillent ces personnes ou des personnes exécutant une peine qui sera suivie d'un internement. La Commission prévoit de publier un rapport dans la deuxième moitié de 2021.
3. Une autre priorité thématique a été le contrôle des centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA). Durant ses visites, la Commission a vérifié les conditions de vie et la prise en charge médicale, mais aussi l'encadrement et l'application des sanctions disciplinaires et des mesures de protection pour les personnes vulnérables telles que les femmes, les enfants et les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). Ayant constaté à plusieurs reprises lors de ses visites dans les CFA que les conflits y étaient fréquents, la Commission s'est plus particulièrement intéressée à la gestion des conflits et de la violence, et aux mesures de prévention éventuellement prises pour améliorer la situation. Les constatations et les recommandations de la Commission concernant les CFA ont été consignées dans son rapport publié en janvier 2021⁴.

La Commission a aussi accompagné les rapatriements sous contrainte par la voie aérienne de niveau 4⁵ et, ponctuellement, des rapatriements sur des vols de ligne (niveaux 2 et 3), plus précisé-

⁴ Rapport de la CNPT sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (2019–2020), disponible en allemand ici: [Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter \(2019–2020\) \(PDF, 1 MB, 18.01.2021\) \(admin.ch\)](#), ou, pour un résumé en français: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/fr/data/Berichte/2020/baz/ber-zus-baz-fr.pdf.download.pdf/ber-zus-baz-fr.pdf>

ment le transfert à l'aéroport par la police et l'organisation au sol à l'aéroport. Compte tenu de la présence de passagers réguliers sur ces vols, il a cependant été décidé de ne pas accompagner la phase du vol.

En outre, la Commission s'est intéressée à des cas individuels pertinents en matière de droits fondamentaux et a mené divers entretiens avec les interlocutrices et interlocuteurs concernés.

1.3 Évolution stratégique

En mai, la Commission a reçu le rapport du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT)⁶ concernant sa visite en Suisse en février 2019. Lors de cette visite, une délégation de la Commission avait rencontré à deux reprises les expertes et experts étrangers pour discuter d'aspects de fond et de points méthodologiques. Sur la base de ces discussions, ainsi que de la visite de suivi effectuée conjointement à la prison régionale de Berne, le SPT a soumis un rapport détaillé à la Commission et un autre rapport au Conseil fédéral. Dans ses rapports, le SPT demande que la Commission soit dotée de ressources financières et humaines supplémentaires. La présidence de la Commission a ensuite mené plusieurs discussions avec le Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG DFJP) afin d'obtenir une augmentation des ressources de la Commission, en particulier pour son Secrétariat.

La Commission souhaite depuis longtemps étendre ses activités aux établissements médico-sociaux, en particulier aux établissements pour personnes âgées, afin notamment d'examiner de plus près les mesures restreignant la liberté de mouvement. Elle en était empêchée par manque de ressources. La pandémie et les mesures de protection prises dans les établissements médico-sociaux, par

⁵ Art. 28, al. 1, de l'ordonnance du 12 novembre 2008 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), RS 364.3.

⁶ Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT). Le rapport du SPT et la réponse de la CNPT sont disponibles sur le site internet de la CNPT.

exemple les interdictions de sortie ou de visite, mais aussi d'autres restrictions, ont cependant mis en évidence toute l'importance d'un contrôle indépendant par la Commission.

Le SPT a par ailleurs formulé différentes recommandations pour améliorer le fonctionnement et les méthodes de la Commission. Même si la Commission apprécie le soutien et les conseils du SPT, toutes ses recommandations ne pourront pas être mises en œuvre telles quelles. La Commission n'est par exemple pas d'accord avec la recommandation visant à professionnaliser les membres de la Commission. Elle considère que le système de milice, très répandu en Suisse, est plus approprié pour le travail de la Commission. D'autres recommandations ont conduit à une révision de la méthodologie concernant la préparation, la mise en œuvre et le suivi des visites.

Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté

2

2.1 Vue d'ensemble

La Commission a décidé de reporter les visites qu'elle avait prévues pour le mois de mars dans des établissements de privation de liberté et des institutions appliquant des mesures de restriction de la liberté de mouvement. Comme il est expliqué au chapitre précédent, les visites ont repris en juillet avec des priorités sur la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté, l'exécution de l'internement et les centres fédéraux pour requérants d'asile.

Malgré cette brève restriction qu'elle s'est imposée, la Commission a effectué 19 visites dans différents établissements, lors desquelles elle a vérifié 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. Il est important de noter que, malgré la situation épidémiologique difficile et les mesures de protection prises par les institutions, la Commission a pu effectuer toutes les visites qu'elle avait prévues sans aucun obstacle. Elle remercie la direction des établissements et centres visités pour leur coopération en cette période extraordinaire.

La Commission a aussi accompagné 19 rapatriements sous contrainte par la voie aérienne de niveau 4⁷ et 25 transferts à l'aéroport⁸ de personnes à rapatrier, à partir de 14 cantons. Il s'agissait, dans 13 cas, de renvois en vertu de l'accord d'association à Dublin (AAD).⁹ La CNPT a également accompagné un vol charter pour des rapatriements volontaires.

La Commission a aussi observé 17 rapatriements sous escorte policière des niveaux 2 et 3 sur des vols de ligne, c'est-à-dire, dans chaque cas, le transfert à l'aéroport et l'organisation au sol à l'aéroport. Elle entendait se faire une idée des mesures de contrainte éventuellement appliquées aux niveaux d'exécution 2 et 3 en application de l'art. 28, al. 1, let. b et c de l'ordonnance sur l'usage de

⁷ Art. 28, al. 1, de l'ordonnance du 12 novembre 2008 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), RS 364.3.

⁸ Le transfert désigne la prise en charge, à leur lieu de séjour, d'une ou de plusieurs personnes et leur transport à l'aéroport.

⁹ Accord du 26 octobre 2004 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, RS 0.142.392.68 ; ces renvois sont exécutés en application de l'art. 64a de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), RS 142.20.

la contrainte (OLUSC). Dans quatre 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 renvois¹⁰.

2.2 Visites 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 résidentes et des résidents et personnes détenues. 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 la direction des institutions inspectées et des membres du personnel présents sur place. Dans le même temps, elle examine tous les dossiers et documents pertinents pour sa mission de contrôle, notamment les règlements internes, instructions, décisions relatives à des sanctions disciplinaires, mesures de sûreté, traitements administrés sans le consentement des intéressés ou mesures limitant la liberté de mouvement, ainsi que plans d'exécution des peines ou des mesures et plans 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 formulées¹¹.

¹⁰ La cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) chargent le Comité d'experts Retour et exécution des renvois de prendre position.

¹¹ Les rapports, lettres et prises de position de l'année sous revue sont publiés sur le site internet de la CNPT et peuvent être consultés en suivant ce lien : [Rapports par année \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/document/DFJP/17232).

Les principales observations et constatations faites par la Commission durant ses visites sont résumées ci-après. Les établissements sont classés selon la priorité thématique de la visite.

a. Visites de contrôle portant sur les mesures mises en place pour contenir la pandémie de COVID-19

La Commission a visité la prison de Champ-Dollon et l'établissement de Favra en décembre 2020. L'objectif de ces deux visites était d'évaluer les mesures mises en œuvre par les autorités compétentes pour contenir la pandémie de COVID-19 et leur impact sur la liberté de mouvement des personnes détenues dans ces deux établissements.

i. Prison de Champ-Dollon (GE)¹²

La Commission a noté positivement que toutes les personnes détenues étaient régulièrement informées, par différents moyens et dans différentes langues, des risques et des mesures nécessaires pour éviter la propagation de la pandémie. Après une courte interruption, les promenades quotidiennes au grand air et les visites ont été rétablies. Cependant, trois problèmes récurrents de la prison de Champ-Dollon ont été exacerbés par les mesures de confinement : le surpeuplement chronique de l'établissement, le nombre insuffisant de cabines téléphoniques, qui entrave considérablement les contacts réguliers avec le monde extérieur, et des durées d'enfermement de 23 heures par jour. Ce dernier point n'est jamais acceptable pour la Commission, quelles que soient les mesures nécessaires pour contenir la pandémie, telles que les quarantaines. En outre, la Commission craint que, compte tenu de l'ajournement de nombreuses courtes peines, la surpopulation à Champ-Dollon n'augmente à nouveau après la pandémie. Cette situation préoccupante doit, de l'avis de la Commission, trouver également son nécessaire reflet dans le discours politique sur le système de l'exécution des sanctions pénales du gouvernement et des autorités judiciaires genevoises.

¹² Lettre au Conseil d'État du canton de Genève concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les établissements de Champ-Dollon et de Favra le 17 décembre 2020.

ii. Établissement de détention administrative de Favra (GE)

L'établissement a été temporairement fermé du 22 mars au 1^{er} juillet 2020 en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie et de la suspension des renvois. Pendant cette période, des travaux de rénovation ont été effectués dans l'établissement. La Commission a noté positivement que les personnes détenues peuvent désormais recevoir des appels de l'extérieur dans les cabines téléphoniques situées à chaque étage. À la lumière de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, la Commission a cependant réitéré sa conclusion selon laquelle l'infrastructure et le régime de détention existants à Favra ne sont pas adaptés à la détention administrative en application du droit des étrangers. La Commission a de nouveau exhorté les autorités à cesser d'utiliser le centre de Favra pour la détention administrative en vertu du droit des étrangers et à transférer les personnes qui y sont détenues vers un centre prévu à cet effet.

b. Visites dans le cadre du projet de contrôle de la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté

La Commission a effectué huit visites axées sur le contrôle de la prise en charge médicale dans des établissements d'exécution de peines privatives de liberté et de détention avant jugement. L'accent de ces visites était plus spécifiquement sur la prise en charge médicale spécifiquement adaptée au sexe de la personne, sur l'accès aux soins psychiatriques et sur la mise en œuvre des dispositions relatives à la lutte contre les épidémies¹³.

i. Établissement pénitentiaire de Hindelbank (BE)¹⁴

Lors de sa visite de l'établissement pénitentiaire de Hindelbank, en janvier, la Commission a jugé positivement la qualité de la prise

¹³ Ordonnance du 29 avril 2015 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (ordonnance sur les épidémies, OEp), RS 818.101.1.

¹⁴ Lettre au Conseil d'État du canton de Berne concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture à l'établissement pénitentiaire de Hindelbank le 31 janvier 2020.

en charge médicale. Elle a notamment salué la prise en charge médicale axées sur les besoins spécifiques des femmes, et la bonne application des dispositions relatives à la lutte contre les épidémies. Il convient de mentionner en particulier les activités de l'agente interne de prévention, qui rend régulièrement et activement visite aux détenues. La Commission a recommandé que pour les femmes présentant un danger pour elles-mêmes ou un risque suicidaire, le placement en cellule de sécurité ne soit envisagé qu'à titre de mesure temporaire et pour une courte durée avant un transfert, aussi rapide que possible, dans une clinique psychiatrique. Elle a suggéré de compléter en ce sens les directives de l'établissement sur la suicidalité, qui sont autrement très détaillées. Pour garantir un suivi médical plus étroit des détenues, la Commission a par ailleurs suggéré de renforcer la présence médicale ou l'accès aux services médicaux. La Commission a enfin exprimé son soutien au projet de la direction de mener régulièrement les examens préventifs recommandés, en particulier lors de peines longues.

ii. Prison cantonale de Schaffhouse (SH)¹⁵

Lors de sa visite de la prison cantonale de Schaffhouse, en février, la Commission a constaté que les personnes aux arrêts n'avaient droit, pour des raisons d'organisation, qu'à 30 minutes de promenade. Elle a rappelé le droit fondamental des personnes détenues à une promenade quotidienne d'au moins une heure. Elle a aussi recommandé de créer une section pour les femmes, celles-ci n'étant pour l'heure séparées des hommes qu'au niveau des cellules. En raison de leurs besoins spécifiques en matière d'hygiène, les détenues doivent en outre avoir accès aux douches tous les jours. La Commission a une nouvelle fois constaté qu'en l'absence d'un service médical, les dispositions de la législation en matière de lutte contre les épidémies, par exemple l'examen systématique à l'entrée dans l'établissement par du personnel médical, ne sont pas appliquées. Elle a donc recommandé la mise en place d'un service médical avec une infrastructure et un personnel adéquats. La Commission a salué la gratuité des soins et le fait qu'en cas de besoin,

¹⁵ Lettre au Conseil d'État du canton de Schaffhouse concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à la prison cantonale de Schaffhouse le 11 février 2020.

les examens gynécologiques ou psychiatriques sont organisés rapidement et de manière appropriée.

iii. Prison cantonale de Frauenfeld (TG)¹⁶

En juillet, la Commission a visité la prison cantonale de Frauenfeld. Elle a eu une impression globalement positive de la qualité de la prise en charge médicale. Elle a en particulier salué l'ambiance agréable qui règne entre les collaboratrices et collaborateurs de l'établissement et les personnes détenues, ainsi que les examens médicaux effectués systématiquement à l'entrée. Sur ce dernier point, la Commission a toutefois recommandé d'inclure systématiquement des questions sexospécifiques, par exemple sur l'historique de la santé reproductive, et de compléter le formulaire d'entrée dans ce sens. L'établissement devrait aussi remettre systématiquement la brochure « Santé Prison Suisse ». La Commission a recommandé aux autorités de permettre l'accès au service de santé même le weekend et a rappelé que le placement en cellule de sécurité doit durer le moins longtemps possible, faire l'objet d'un suivi médical étroit et toujours faire l'objet d'une décision formelle. La Commission estime également que, pour garantir l'accessibilité et la transmission systématique des données médicales lors du transfert d'une personne, il convient de mettre en place un système interne uniforme d'enregistrement de ces données.

iv. Prison de détention avant jugement de Brigue (VS)¹⁷

La Commission a visité la prison de Brigue en novembre 2019. Elle s'est rendue une nouvelle fois dans l'établissement pour une brève visite en août 2020, au cours de laquelle elle a constaté que ses recommandations faites lors de précédentes visites¹⁸ n'avaient en majorité pas été mises en œuvre. Concernant la prise en charge médicale, la Commission déplore l'absence d'un examen systématique à l'entrée et regrette que les personnes détenues présentant

¹⁶ Lettre au Conseil d'État du canton de Thurgovie concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à la prison cantonale de Frauenfeld le 9 juillet 2020.

¹⁷ Lettre au Conseil d'État du canton du Valais concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture à la prison de Brigue les 26 novembre 2019 et 14 août 2020.

¹⁸ La CNPT a visité la prison de détention préventive de Brigue le 28 mai 2010 et les 15–16 juin 2015.

un tableau clinique psychiatrique ne soient que rarement référées pour une consultation spécialisée. La majorité des recommandations de la Commission concernaient les conditions matérielles générales. La Commission comprend que l'architecture du bâtiment impose des limites aux modifications envisageables. Elle estime néanmoins que les possibilités réalisables devraient être mieux exploitées. La Commission a rappelé avec insistance qu'elle juge les conditions matérielles de détention problématiques. Elle déplore notamment les longues durées d'enfermement et le manque de possibilités d'avoir une occupation ou de pratiquer une activité sportive. Le point que la Commission juge particulièrement critique est l'accueil de détenues femmes dans l'établissement.

v. Prison de La Tuilière (VD)¹⁹

Lors de sa visite à La Tuilière, la Commission a eu une impression positive de la prise en charge médicale, se félicitant notamment de la prise en compte des besoins spécifiques des femmes détenues. Des questions sexospécifiques sont aussi posées lors de l'entrée dans l'établissement, par exemple sur l'historique de la santé reproductive. Au moment de la visite, une prise en charge dans l'unité psychiatrique interne de l'établissement n'était possible que pour les détenus de sexe masculin. Étant donné qu'une majorité des femmes détenues souffrent de problèmes psychiques, la Commission a recommandé de mettre à disposition les moyens nécessaires pour une prise en charge psychiatrique adéquate des femmes détenues dans l'établissement. S'agissant des conditions matérielles de détention, la Commission a réitéré sa recommandation de ne pas placer cinq femmes dans une cellule prévue pour trois personnes.

vi. Prison de détention avant jugement du canton de Bâle-Ville (Waaghof) (BS)²⁰

À l'issue de sa visite au mois d'août, la Commission a jugé positivement la prise en charge médicale, louant en particulier la qualité

¹⁹ Lettre au Conseil d'État du canton de Vaud concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à l'établissement de La Tuilière le 21 août 2020.

²⁰ Lettre au Conseil d'État du canton de Bâle-Ville concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à la prison de détention avant jugement du canton de Bâle-Ville le 18 septembre 2020.

de la documentation, détaillée, sur différents aspects des soins médicaux. Elle a revanche constaté qu'aucune amélioration n'était intervenue depuis sa dernière visite²¹ s'agissant de l'arrivée de lumière naturelle et de la qualité de l'air. La Commission a déploré la durée, supérieure à sept jours, de certaines mesures de sûreté et de protection et rappelé que conformément aux dispositions en vigueur, les personnes présentant un risque suicidaire doivent être transférées dans un établissement psychiatrique adapté. La délégation a aussi inspecté le quartier spécial accueillant des personnes souffrant de troubles psychiques, au sein duquel la structuration de la journée tient compte des besoins spécifiques de cette catégorie de détenus. Afin que le régime de détention spécial qui y est appliqué puisse être maintenu le weekend également, il conviendrait de prendre des mesures de personnel. La Commission recommande en outre d'accroître les possibilités de prise en charge psychiatrique dans ce quartier spécial et d'envisager au besoin un transfert dans un établissement psychiatrique. L'application du principe de la séparation des locaux selon les sexes fait que les femmes détenues n'ont pas accès à ce quartier spécial. La Commission recommande donc d'aménager un cadre spécifique avec un régime de détention adapté destiné aux femmes souffrant de troubles psychiques qui sont placées en détention avant jugement. Elle estime enfin que le placement, notamment prolongé, de mineures dans cette prison de détention avant jugement est à éviter.

vii. Établissement de détention La Promenade (NE)²²

Lors de sa visite au mois de septembre, la Commission a pu se faire une image positive de la prise en charge médicale à La Promenade. Constatant que les soins médicaux étaient momentanément dispensés dans un container à l'extérieur des bâtiments, elle a néanmoins exhorté la direction à réaliser rapidement les travaux prévus pour l'aménagement de nouveaux locaux destinés à l'infirmerie. La Commission suggère en outre d'instaurer un échange régulier entre les médecins traitants afin de mieux coordonner la prise en charge

²¹ Cf. rapport de la Commission nationale de prévention de la torture au Conseil d'État du canton de Bâle-Ville concernant sa visite des 23 et 24 octobre 2014 de la prison de détention avant jugement de Bâle-Ville (Waaghof).

²² Lettre au Conseil d'État du canton de Neuchâtel concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à l'établissement de détention de La Promenade le 29 septembre 2020.

médicale des détenus. Dans un souci de prévention des maladies sexuellement transmissibles, la Commission estime par ailleurs que les personnes détenues doivent notamment avoir accès à des préservatifs, à des seringues stériles et à des informations sur les maladies transmissibles. De même, une durée d'enfermement en cellule dépassant 20 heures par jour n'est pas appropriée.

viii. Prison régionale de Bienne (BE)²³

Lors de sa visite en décembre, la Commission a salué la mise en œuvre des dispositions légales en matière de lutte contre les épidémies, comme la réalisation systématique d'un examen médical à l'arrivée dans l'établissement et la préparation des médicaments confiée à des professionnels de la santé (Spitex). Elle recommande néanmoins d'accroître les heures de présence des collaboratrices et collaborateurs de Spitex et de renforcer encore la collaboration avec le personnel médical. Il conviendrait en outre d'inclure des questions spécifiques au genre dans les questionnaires d'entrée et de consigner intégralement les réponses des nouveaux arrivants et des nouvelles arrivantes. La Commission estime enfin qu'il est urgent d'améliorer l'accès à une prise en charge psychiatrique, à des traitements dentaires et à des consultations gynécologiques et ophtalmologiques.

c. Visites dans le cadre du contrôle de l'exécution de l'internement

Pour la priorité thématique de l'exécution de l'internement, la Commission a visité en septembre les Établissements de la plaine de l'Orbe (EPO), dans le canton de Vaud, et l'établissement pénitentiaire de Pöschwies, dans le canton de Zurich, puis, en octobre, l'établissement pénitentiaire de Bostadel, dans le canton de Zoug. Ces visites avaient pour objectif des entretiens confidentiels avec des personnes exécutant un internement pour aborder leurs conditions d'hébergement, le contenu de leur plan d'exécution, leurs possibilités de sortie et leur prise en charge somatique et psychiatrique.

²³ Lettre au Conseil d'État du canton de Berne concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à la prison régionale de Bienne le 17 décembre 2020.

d. Visite de suivi

i. Prison de Glaris (GL)²⁴

Après une première visite en 2013, la Commission a effectué en septembre une nouvelle visite de la prison de Glaris. La Commission a constaté que certaines de ses recommandations, concernant notamment les sanctions disciplinaires et l'aération des cellules, avaient été mises en œuvre depuis sa dernière visite. Elle a aussi salué les efforts de la direction de l'établissement d'améliorer les possibilités de loisirs et d'occupations pour les personnes détenues, en tenant compte des conditions imposées par la structure du bâtiment. La Commission s'est en revanche montrée plus critique sur le régime restrictif appliqué pour les différentes formes de détention dans un établissement qui continue de faire face au défi d'une infrastructure obsolète et d'un manque de place. La séparation n'étant possible qu'au niveau des cellules entre les personnes en exécution de peine ou en attente de jugement et les personnes détenues en vertu du droit des étrangers, la Commission estime que la prison de Glaris n'est pas adaptée à la détention administrative de ces dernières. Les besoins des femmes et des jeunes détenus ne sont pas non plus suffisamment pris en compte, ce qui a poussé la Commission à demander aux autorités de transférer immédiatement ces deux groupes de personnes dans un établissement spécialement adapté.

e. Visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA)

En juillet, la Commission s'est rendue dans le CFA de Chiasso avec tâches procédurales, ainsi que dans les CFA de Balerna (Pasture) et de la Via Motta, qui n'ont, eux, pas de tâches procédurales. Elle a visité le CFA de l'aéroport dans le canton de Genève et, dans le canton de Zurich, le CFA Zurich avec tâches procédurales. Les observations des visites dans les CFA du Tessin et de l'aéroport de Genève se trouvent dans le rapport de la CNPT publié en janvier

²⁴ Lettre au Conseil d'État du canton de Glaris concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture à la prison régionale de Glaris le 18 septembre 2020.

2021²⁵. Les recommandations présentées dans ce rapport concernent principalement l'amélioration de la gestion des conflits, la prévention de la violence et la gestion des plaintes. La Commission considère également que des améliorations sont nécessaires concernant l'identification des personnes vulnérables, l'accès à une prise en charge psychiatrique de base, les mesures disciplinaires et, dans certains CFA, l'infrastructure.

²⁵ Rapport de la CNPT sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (2019–2020), disponible en allemand ici : [Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter \(2019–2020\) \(PDF, 1 MB, 18.01.2021\) \(admin.ch\)](https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/fr/data/Berichte/2020/baz/ber-zus-baz-fr.pdf.download.pdf/ber-zus-baz-fr.pdf), ou, pour un résumé en français : <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/fr/data/Berichte/2020/baz/ber-zus-baz-fr.pdf.download.pdf/ber-zus-baz-fr.pdf>.

Autres contacts et activités

3

Comme décrit dans l'introduction, la pandémie n'a que brièvement interrompu les visites de la Commission, mais elle a considérablement entravé les échanges personnels et réguliers avec des interlocutrices et des interlocuteurs pertinents, ainsi que d'autres activités que la Commission avait prévues. Le forum sur les questions de droit des migrations a ainsi dû être reporté en raison de l'interdiction temporaire cantonale d'organiser des manifestations. Ce forum n'a de sens que s'il permet aux participantes et aux participants d'échanger directement et ouvertement. Une édition virtuelle n'était dès lors pas envisageable.

Les rencontres prévues avec les MNP d'Allemagne et d'Autriche ont également dû être reportées.

3.1 Contacts avec des autorités fédérales

a. Département fédéral de justice et police (DFJP)

Au cours de l'année sous revue, la Commission a mené de nouvelles discussions avec des représentantes et des représentants du SG DFJP et de l'Office fédéral de la justice (OFJ), notamment pour clarifier des questions en lien avec la sélection de nouveaux membres de la Commission. L'objectif principal de ces discussions était de rechercher des solutions appropriées pour impliquer plus étroitement la présidence de la Commission dans le processus de sélection. S'appuyant sur les recommandations du SPT²⁶, la Commission a demandé au SG DFJP une augmentation de ses ressources financières afin de pouvoir effectuer des visites dans des institutions médicosociales.

La Commission a entretenu des contacts réguliers avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), en particulier avec le Domaine de direction Asile, et a discuté en août des constatations et recommandations faites dans le cadre du contrôle des centres d'asile fédéraux.

²⁶ Cf. chap. 1.3. Évolution stratégique.

b. Département fédéral de l'intérieur (DFI)

La Commission a été à plusieurs reprises en contact avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), en particulier avec la Division Maladies transmissibles, et a discuté des observations faites dans le cadre du projet relatif à la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté. L'OFSP a donné son feu vert à une poursuite du projet jusqu'en 2023. À partir de l'été 2021, une attention particulière sera portée aux mesures de préventions dans les établissements de privation de liberté prévues dans l'ordonnance sur les épidémies²⁷, ainsi qu'à la mise en œuvre de la recommandation concernant la participation aux coûts de la prise en charge médicale. Un accent sera également mis sur le contrôle de la prise en charge médicale et des mesures limitant la liberté de mouvement adoptées dans les établissements de privation de liberté pendant une épidémie ou une pandémie (COVID-19)²⁸.

3.2 Contacts avec des autorités cantonales et d'autres autorités

a. Conférence de coordination des affaires pénitentiaires (CoCAP)

La nouvelle présidente de la Commission s'est présentée en août lors d'une séance de la Conférence de coordination des affaires pénitentiaires (CoCAP) et a exposé les priorités thématiques actuelles de la CNPT aux secrétaires des trois concordats, aux représentations du Secrétariat général de la CCDJP, de la Conférence des chefs des services pénitentiaires cantonaux (CCSPC) et du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), et à l'Office fédéral de la justice. La CoCAP a indiqué qu'il fallait un certain temps, notamment pour la prise en charge médicale, pour mettre en œuvre les recommandations de la CNPT, puisque ces recommandations doivent trouver leur chemin dans les

²⁷ Art. 30 OEp

²⁸ Art. 30 et Art. 31 LEp).

bases légales des concordats. Les participantes et les participants ont par ailleurs relevé l'importance d'une meilleure coordination de la collaboration, afin d'éviter les doublons et d'utiliser les ressources disponibles de manière encore plus ciblée.

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

La Commission a rencontré en mai des représentantes et 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 représentantes et 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 aérienne²⁹.

c. Groupe de travail pour le projet « Prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté »

Le groupe de travail réunissant des expertes et des experts de divers horizons, et chargé depuis le début d'accompagner le projet pour ses aspects spécialisés, s'est réuni une nouvelle fois en juin. Suite à l'arrivée de la pandémie en Suisse, les représentantes et les représentants de l'OFSP, de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), des concordats d'exécution des peines et des autorités d'exécution des peines ont discuté des défis et des opportunités que présente la pandémie pour l'exécution des sanctions pénales. Les participantes et les participants ont salué cet échange pratique entre professionnelles et professionnels et ont souhaité un nouvel échange sur le sujet, qui a finalement eu lieu en novembre 2020.

²⁹ Rapport relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, du 30 avril 2020, disponible ici : <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/fr/data/Berichte/2020/vollzugsmonitoring/200721-ber-vollzugsmonitoring-f.pdf.download.pdf/200721-ber-vollzugsmonitoring-f.pdf>.

d. **Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP)**

En décembre, la nouvelle présidente de la CNPT et la nouvelle cheffe du Secrétariat se sont présentées au directeur du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales. Suite à la présentation des priorités thématiques actuelles, la discussion s'est engagée sur la nécessaire évolution de la privation de liberté en Suisse et sur la question spécifique de la prise en charge somatique et psychiatrique dans les établissements de privation de liberté. Le Secrétariat de la CNPT a par ailleurs pris part, en novembre, au colloque du CSCSP sur le thème de la transformation numérique dans l'exécution des sanctions pénales.

e. **Autres contacts**

En septembre, la Commission a été invitée à un entretien avec le responsable de projet de la Police cantonale de Berne et l'architecte concernant le nouveau bâtiment du centre de la police prévu à Niederwangen, près de Berne, et l'extension de la structure de détention utilisée pour les garde à vue à Bienne. La Commission a attiré l'attention sur le principe de la séparation des couloirs de cellules selon les sexes et les régimes de détention, sur la surveillance des cellules et sur le manque de clarté des procédures d'encadrement des personnes détenues. Des consultations de ce type permettront à l'avenir à la Commission de contribuer à une infrastructure conforme aux droits humains et aux libertés fondamentales dès le stade de la planification.

f. **Formations continues destinées aux forces de police**

La Commission est intervenue lors de deux formations de la Police cantonale de Zurich afin qu'elle y présente ses procédures relatives à l'accompagnement des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne.

3.3 Autres organisations

La nouvelle présidente et la nouvelle cheffe du Secrétariat ont profité de l'occasion pour prendre contact avec diverses personnes et organisations de la société civile actives dans le domaine des droits humains, des droits fondamentaux et de la migration en Suisse et pour échanger leurs points de vue sur les questions clés actuelles.

3.4 Contacts internationaux

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

En novembre, le Centre international pour le développement des politiques migratoires, dans le cadre de son projet Forced Return Monitoring III, a invité la Commission à participer à un atelier virtuel sur le thème Children in Returns. L'objectif de cette journée de formation était d'améliorer les connaissances qu'ont de la protection de l'enfant les personnes chargées de l'accompagnement des rapatriements sous contrainte lors desquels des enfants sont présents. Les enfants ont besoin d'une protection spéciale lors des rapatriements.

La CNPT en bref

4

4.1 Organisation

La commission d'experts instituée par le Conseil fédéral se compose de douze membres spécialistes des droits humains, de la justice, de l'exécution des peines et des mesures, de la police, de la médecine, de la psychiatrie, de la protection de l'enfant et de l'adulte, ainsi que de la police.

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

- Regula Mader, présidente
- Leo Näf, vice-président
- Giorgio Battaglioni, vice-président
- Daniel Bolomey
- Corinne Devaud-Cornaz
- Philippe Gutmann
- Hanspeter Kiener
- Ursula Klopstein
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin
- Erika Steinmann

4.2 Observatrices et 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 2020, elle a pu compter à cette fin sur le soutien des personnes suivantes :

- Jean-Sébastien Blanc (depuis juillet)
- Dieter von Blarer
- Martina Caroni (jusqu'en juin)
- Joseph Germann
- Alfred Hodel (jusqu'en juin)
- Thomas Maurer (jusqu'en juin)
- Magdalena Urrejola

- Hans Studer (jusqu'en juin)
- Barbara Yurkina-Zingg (jusqu'en juin)

4.3 Secrétariat

Le Secrétariat s'occupe 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 humains relevant de l'ONU et du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec des MNP d'autres pays. En Suisse, il entretient des contacts avec des autorités aux niveaux fédéral et cantonal et avec d'autres organisations concernées.

Le Secrétariat de la CNPT est rattaché administrativement au Secrétariat général 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 personnes dont les taux d'occupation cumulés correspondent à 330 % en équivalent temps plein. L'équipe a été complétée en 2020 par une stagiaire universitaire. Le Secrétariat a connu différents changements en 2020:

- Sandra Imhof, cheffe du Secrétariat (jusqu'en mai)
- Livia Hadorn, cheffe du Secrétariat (depuis juillet)
- 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 sur la prise en charge médicale
- Agnes Meister, assistante administrative (jusqu'en juin)
- Simone Lerch, assistante administrative (depuis septembre)
- Céline Egli, stagiaire universitaire (jusqu'en juin)
- Rahel Brunschwiler, stagiaire universitaire (depuis juillet)

4.4 Budget

L'enveloppe budgétaire de la CNPT s'élevait, pour l'année sous revue, à 900 600 francs.

Un tiers de cette somme est consacré au paiement des indemnités des membres, des observatrices et observateurs et d'autres spécialistes externes mandatés. Les charges de personnel du Secrétariat absorbent près des deux tiers restants.

