

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

2013



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)

2013

Impressum

© Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)

Edition : Commission nationale de prévention de la torture,
Bundesrain 20, 3003 Berne
www.cnpt.admin.ch

Rédaction : Sandra Imhof, cheffe du Secrétariat et Anne Payot
Mise en page : grafik.trieb, 2503 Biel/Bienne

Diffusion : OFCL, vente des publications fédérales, CH-3000 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch

Mot du président	5
<hr/>	
1. Orientations stratégiques	11
<hr/>	
2. Activités en 2013	17
<hr/>	
3. Priorité 2013 : Conformité aux droits humains de la détention en quartiers de haute sécurité	33
<hr/>	
4. Collaboration avec les autorités	51
<hr/>	
5. Contacts avec institutions partenaires	55
<hr/>	
6. Comptes 2013 et budget 2014	59
<hr/>	

Mot du Président

A la fin de l'année 2013, la Commission nationale suisse de la prévention de la torture (CNPT) a terminé son premier mandat de quatre ans. Il s'agit indiscutablement d'une étape importante : un bilan s'impose. Plus concrètement, quels sont à la lumière des expériences de ces quatre dernières années les problèmes de fond qui méritent d'être sérieusement pris ou repris en considération.

Afin de répondre au mieux à ces questions, les lignes de réflexion suivantes peuvent être avancées :

1. L'organisation et le fonctionnement de la CNPT sont-ils conformes au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT)¹?

Les exigences de l'OPCAT restent assez souples pour ne pas dire floues quant au mode de fonctionnement et à la composition d'un mécanisme national de prévention (NPM). Tous les observateurs internationaux s'entendent néanmoins pour reconnaître que le problème cardinal tourne autour de la question de leur indépendance. Pratiquement et en résumé, les questions de la compétence pour

¹ RS 0.105.1.

choisir les membres d'un NPM, son rattachement administratif et les moyens financiers dont il dispose, doivent servir de grille d'analyse.

Les réponses à ces différentes questions sont complexes et méritent une étude détaillée et rigoureuse qu'il n'est pas question de prétendre épuiser ici. Autorisons-nous néanmoins quelques réflexions préliminaires :

Même si dans les grandes lignes les Principes de Paris (concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme) sont respectés dans la loi fédérale à l'origine de la CNPT², force est de constater que la désignation de ses membres par le Conseil fédéral peut poser problème. A ce propos, la CNPT a rencontré de sérieuses difficultés pour simplement émettre son point de vue, en principe compétent, lorsqu'il a fallu faire le choix de nouveaux membres à la suite de démissions. A mon avis, il est dorénavant indispensable que la CNPT puisse au minimum être associée à cette procédure par le biais d'une voix consultative.

Dans un premier temps, la Commission avait estimé souhaitable que la loi fédérale qui instaure ses pouvoirs puisse être éventuellement complétée par une ordonnance d'application de sa loi fondatrice. La question du budget de la CNPT aurait également pu y être traitée, notamment la possibilité pour la CNPT de plus librement disposer des fonds. Il faut rappeler à cet égard que les moyens dont elle dispose ne lui permettent toujours pas de faire un travail optimal.³ Des discussions, notamment sur la possibilité de passer par une solution plus simple que celle d'une ordonnance sont actuellement en cours avec le DFJP.

2. La CNPT sert-elle véritablement à quelque chose ?

Il est toujours difficile d'être juge et partie même si la liste des recommandations de la CNPT qui ont été suivies par les can-

² *Loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture* du 20 mars 2009, RS 150.1.

³ Dans ce domaine, la Suisse est loin d'être exemplaire par rapport à plusieurs autres NPM. Constatation d'autant plus attristante, que c'est notre pays qui a largement participé à l'«invention» de ces mécanismes de visites des lieux de privation de liberté (CICR, CPT, SPT et NPM). La Suisse devrait donner l'exemple.

tons s'allonge d'année et année. Et ceci bien que la tendance hypersécuritaire continue de marquer l'opinion publique. Ce climat participe à aggraver les sanctions visant les auteurs d'actes délictueux. Dès lors, il n'est pas surprenant que d'une manière générale, des propositions visant à améliorer les conditions de détention, soient aujourd'hui de plus en plus débattues au sein notamment de l'opinion publique. Toutefois, l'utilité de la CNPT et de ses recommandations ne semblent plus faire aujourd'hui de doute dans les milieux concernés.

Au cours de ses quatre premières années, la CNPT s'est tout d'abord efforcée de cerner au mieux l'ensemble des problèmes qui se posent en matière de détention en Suisse. Elle n'a depuis lors cessé de peaufiner sa méthodologie dans le but d'optimiser ses visites d'inspection, tout en s'inspirant pour ses recommandations des standards internationaux dans le domaine de la privation de liberté. Néanmoins, et à la lumière de ses récentes expériences, la CNPT doit davantage améliorer la qualité de ses inspections. A cet égard, il convient de rappeler que la grande majorité des membres de la Commission ont dû se former à la tâche délicate d'«inspecteurs de lieux de privation de liberté». D'autre part, l'envie de «faire du chiffre», pratiquement de se rendre dans un maximum d'établissements a parfois conduit la Commission à ne pas soigner suffisamment ses visites. Enfin, une approche plutôt conciliante envers les autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire dans le but d'établir un dialogue constructif avec ces dernières avait semblé stratégiquement préférable à la CNPT.

Une tendance nouvelle, isolationniste voire nationaliste, guette certains NPM. La CNPT n'est pas non plus à l'abri de cette dérive consistant à penser que dorénavant le NPM suisse n'aurait plus de leçons, ni même de conseils à recevoir de qui que ce soit dans le domaine de la prévention contre les mauvais traitements et la torture. Une telle perspective me semble gravement simplificatrice et réductrice.

Faut-il dès lors envisager, comme le préconise le SPT, la création de réseaux de NPM qui entretiendraient des relations de coopération étroites afin d'harmoniser leurs méthodes et leurs stan-

dards ? Serait-il même possible de proposer des visites «mixtes» d'établissements par la CNPT, effectuées par des délégations comprenant d'emblée des membres de NPM voisins (allemands, autrichiens, français, etc.) ?

3. Les attentes à son propos sont-elles comblées ?

Au cours de la réunion annuelle de la Fédération des directeurs d'Établissements de Détention suisses (FED) qui s'est tenue en mars dernier à Genève et à laquelle la CNPT était conviée, la majorité des participants, dont l'établissement avait fait l'objet d'une visite, ont exprimé leur satisfaction. Ils estimaient notamment que les critiques formulées par la Commission allaient dans leur sens et permettaient de mobiliser un peu plus les autorités cantonales compétentes. Des questions importantes relatives au contenu des rapports de visite et leur publication intégrale restent aux yeux de la FED encore en suspens. La CNPT entend bien continuer à améliorer ses relations avec le «terrain», pratiquement les directeurs d'établissements, en réfléchissant ensemble à ces questions primordiales.

S'agissant de son champ d'intervention, la CNPT est en retard par rapport à sa loi fondatrice. Ainsi par exemple, à ce jour, elle n'a visité qu'un seul établissement psychiatrique, sans même évoquer l'extension éventuelle de son mandat aux foyers pour personnes âgées dans lesquels ces dernières sont parfois de facto privées de liberté.

La poursuite du monitoring des rapatriements aériens sous contrainte continue de mobiliser ses énergies et ses moyens. Cette tâche ne cesse de s'élargir au plan national mais également international. En effet, l'expertise de la CNPT dans ce domaine lui vaut d'être de plus en plus souvent interpellée par d'autres NPM sans qu'elle dispose des ressources nécessaires pour y donner suite.

Enfin, beaucoup de travail reste encore à accomplir dans le domaine des recommandations relatives aux propositions et observations sur la législation en vigueur ou les projets législatifs en la matière que l'art. 2 lettre c de la Loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture du 20 mars 2009⁴ prévoit formellement.

⁴ RS 150.1.

A quelques exceptions près, la Commission n'a pour l'heure pas pu y répondre de manière systématique faute de moyens suffisants. Il serait possible néanmoins d'envisager dans ce domaine des synergies avec le Centre suisse de compétence des droits humains (CSDH).

Deux mots en guise de très brève conclusion : bilan globalement positif pour la CNPT, grâce notamment à l'engagement sans faille de son Secrétariat. Et soyons tous persuadés qu'avec les années le NPM suisse deviendra un véritable modèle !



Jean-Pierre Restellini,
Président

Orientations stratégiques

1

Après quatre ans d'existence, l'objectif lors de la retraite de la Commission en octobre 2013 était de tirer un premier bilan de la mise en œuvre des plus de 500 recommandations adressées, à ce jour, par la CNPT à différentes autorités. Le but était d'adopter une procédure adéquate visant à promouvoir la mise en œuvre de ces recommandations par des mesures appropriées dans le domaine des relations publiques.

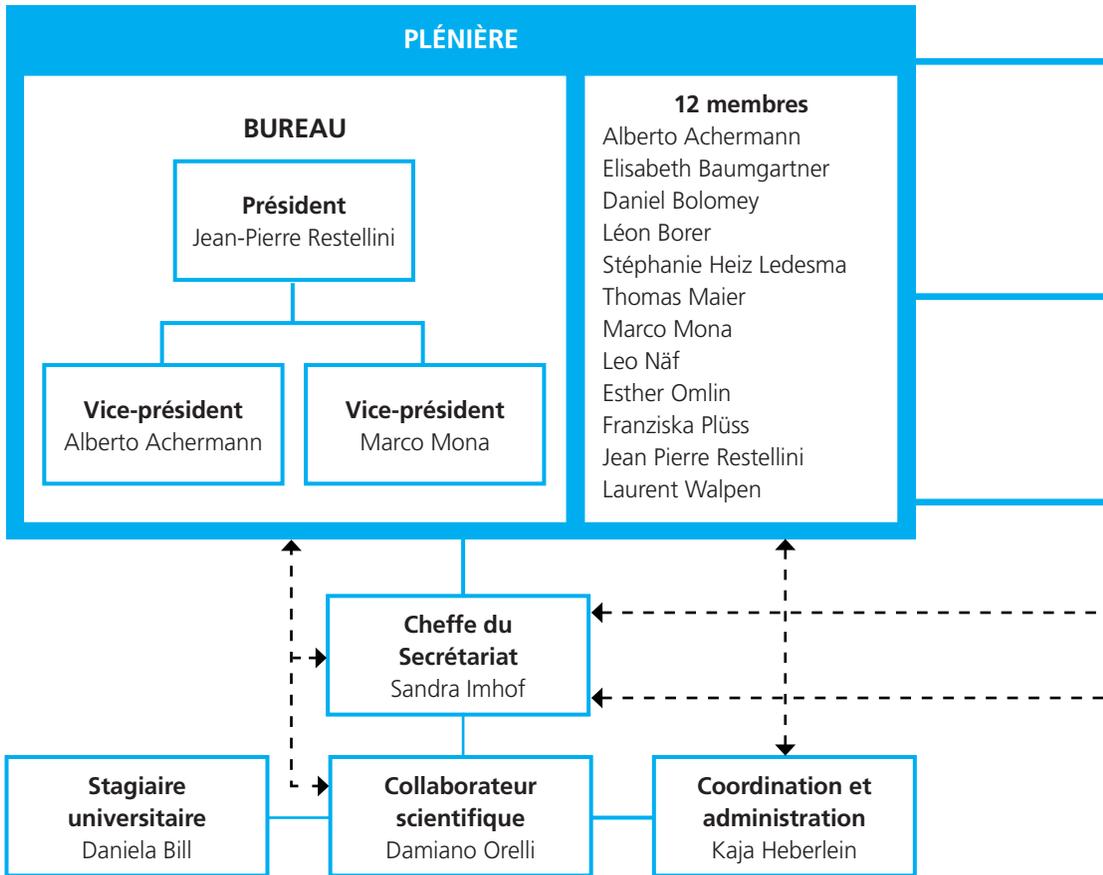
L'analyse détaillée des recommandations émises indique que la plupart d'entre elles ont été adressées aux directions d'établissement, aux gouvernements cantonaux et aux autorités d'exécution. Une grande partie des recommandations étaient adressées aux autorités législatives, une plus petite aux autorités judiciaires. L'expérience des quatre dernières années a également montré que certaines recommandations sont mises en œuvre rapidement et de manière satisfaisante, en particulier lorsqu'elles relevaient de la seule compétence des directions d'établissement. Par contre, la mise en œuvre des recommandations nécessitant des mesures de type politique ou législatif s'est avérée beaucoup plus difficile. Compte tenu de cette complexité et des ressources en personnel limitées, la Commission a été amenée à établir un ordre de priorités: l'accent sera mis dès lors sur la mise en œuvre des recommandations ayant une pertinence au regard des droits humains et des droits fondamentaux. Pour mener à bien cette priorisation, la Commission se fonde sur des normes internationales et nationales en matière de privation de liberté et les concrétise en permanence à la lumière de ses propres expériences.

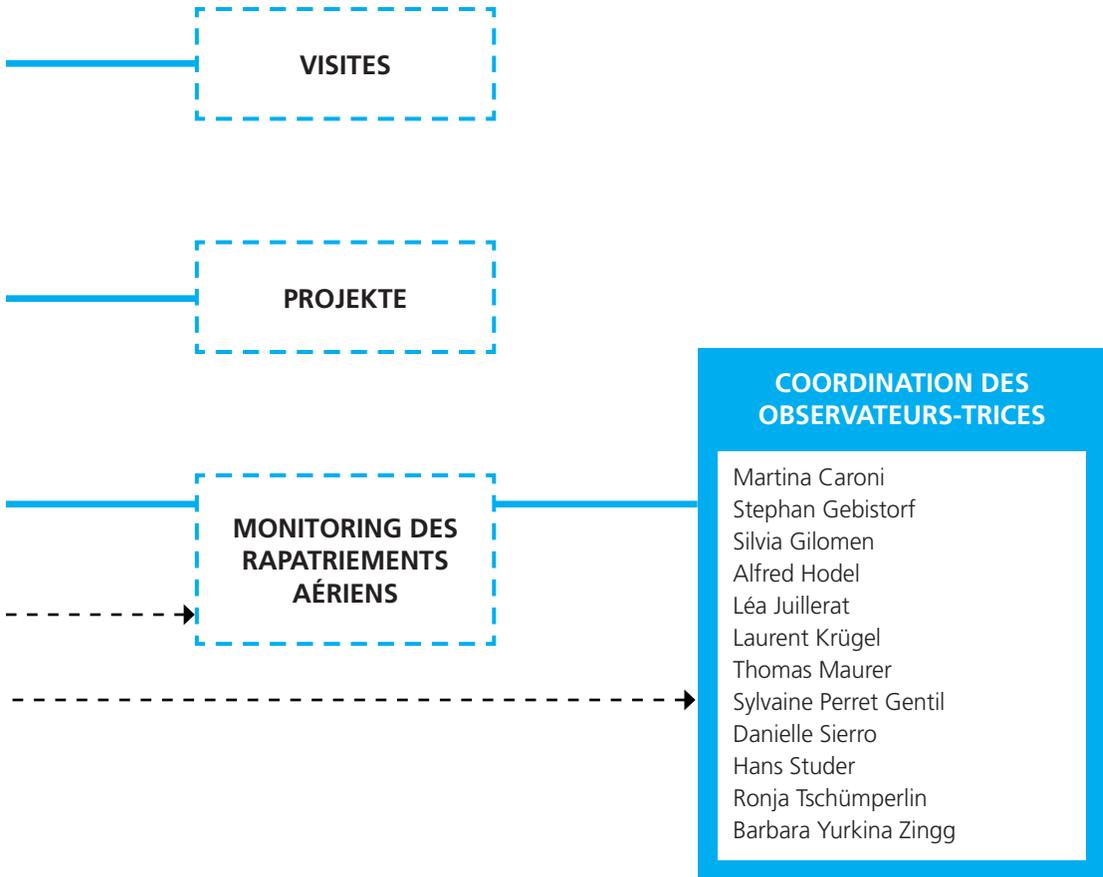
Cette année, la Commission a aussi fixé de nouvelles priorités thématiques et décidé dans le cadre de sa planification annuelle, d'accorder une attention particulière à la question de l'isolement dans les divisions de haute sécurité (voir chapitre relatif à la thématique prioritaire) et à l'exécution de mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 al. 3 du code pénal (CP).⁵ Ces priorités thématiques ont été motivées par le désir de mieux comprendre les différents régimes de détention et permettent notamment de collecter des données comparables, afin de pouvoir apporter des

⁵ RS 311.0.

contributions efficaces aux standards applicables dans ce domaine. Cet examen systématique a mis en lumière l'hétérogénéité du mode de fonctionnement fédéraliste des établissements de privation de liberté visités, tout en permettant une réflexion enrichissante sur les questions relatives aux droits fondamentaux, qui s'est avérée être très porteuse et sera dès lors reconduite l'année prochaine.

Organigramme





Activités en 2013

2

Au cours de sa quatrième année d'activité, la CNPT a continué d'entretenir un dialogue régulier avec les autorités fédérales et cantonales ainsi qu'avec les établissements de privations de liberté, sur toutes les questions relatives à la privation de liberté.

En 2013, la CNPT a visité 14 établissements de privations de liberté, et 4 centres d'hébergement pour requérants d'asile. Lors de ses visites, la Commission a mis tout particulièrement l'accent sur les divisions de haute sécurité, et sur les établissements accueillant des détenus condamnés à des mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'art. 59 al. 3 CP. L'objectif de ces visites était de vérifier dans le cadre de leur régime de détention si les droits fondamentaux de ces personnes étaient respectés, et de mieux comprendre le fonctionnement des divisions de haute sécurité et des établissements accueillant des détenus sous mesures. Ces deux thématiques prioritaires ont par ailleurs fait l'objet de différents échanges avec des experts du Centre de compétence pour les droits humains et de l'Université de Berne, puis des mandats en vue de la réalisation d'une étude sur des questions jugées prioritaires par la Commission.

2.1 Visites dans des lieux de privation de liberté

La Commission a continué à visiter les différents établissements de privation de liberté en s'entretenant à la fois avec la direction, des détenus, des membres du personnel ainsi qu'avec toute personne susceptible de lui fournir des renseignements utiles. Chaque visite a donné lieu à un rapport détaillé contenant des observations et des recommandations adressées aux autorités cantonales.

Par ailleurs, la Commission s'est rendue sur le terrain pour trois visites de suivi, qui lui ont donné l'occasion de vérifier l'état de la mise en œuvre de ses recommandations. Le choix des établissements ayant fait l'objet d'une visite de suivi a été déterminé en fonction de la priorité accordée par la CNPT aux recommandations.

Les passages qui suivent indiquent par canton les établissements de privations de liberté de privation de liberté visités, ainsi que les principales observations et recommandations de la Commission :

a. Canton de Berne

L'établissement concordataire de St-Jean (80 places) accueille des détenus de sexe masculin, condamnés à des mesures thérapeutiques au sens de l'art. 59 al. 3 CP. La CNPT salue la volonté de l'établissement de favoriser un milieu thérapeutique aussi ouvert que possible augmentant les chances de réinsertion. Toutefois, les durcissements intervenus au niveau des autorisations de sortie placent l'institution face à de nouveaux défis risquant de miner les objectifs thérapeutiques, notamment l'entraînement des personnes incarcérées à l'auto responsabilisation. Par ailleurs, la direction de l'établissement jugeant insuffisante sa dotation en personnel, la Commission recommande aux autorités cantonales d'examiner une éventuelle augmentation des effectifs.

b. Canton de Genève

Par rapport à sa première visite effectuée en juin 2012, peu de choses ont changé concernant les conditions de détention à la prison de Champ-Dollon. Ces dernières restent inacceptables selon la CNPT. En effet, le taux d'occupation de 200% demeure inchangé, voire a même augmenté atteignant un pic de 849 détenus pour 376 places en juin 2013. Parmi les 849 personnes incarcérées, 510 étaient en exécution de peine et auraient dû être transférées dans un autre établissement que Champ-Dollon, initialement destiné à la détention préventive. Pour de nombreux détenus, la surpopulation carcérale entraîne une promiscuité difficile à supporter, en particulier dans les cellules multiples.⁶ La Commission a fait part de sa vive inquiétude concernant la situation à la prison de Champ-Dollon et recommande aux autorités à augmenter le plus rapidement possible la capacité de détention pour l'exécution des peines dans le canton de Genève. Par ailleurs, elle a exprimé sa vive préoccupation par rapport au taux d'encadrement d'un surveillant pour trois détenus jugé trop faible, et recommandé d'augmenter de toute urgence le nombre de gardiens affectés à la prison de Champ-Dollon.

⁶ Voir les Arrêts du Tribunal fédéral 1B_369/2013 et 1B_335/2013 du 26 février 2014.

c. Canton de Glaris

La CNPT estime que la vétusté et l'exiguïté des infrastructures de la prison cantonale glaronnaise (13 places) débouchent sur des contraintes restreignant de manière excessive la liberté de mouvement des personnes détenues, en particulier celles en détention administrative en vertu de la loi sur les étrangers. Par ailleurs, la Commission est d'avis que l'établissement n'est pas adapté aux femmes et juge trop strict le régime de détention avant jugement.

d. Canton de Saint-Gall

Dans le cadre du concordat sur l'exécution des peines et des mesures de Suisse orientale, le Centre d'exécution de mesures de Bitzi (52 places) héberge principalement des personnes condamnées à des mesures thérapeutiques au sens de l'art. 59 al. 3 CP. Les personnes suivent des thérapies de groupe et individuelles visant la réintégration sociale et la prévention des délits. La Commission salue le concept de prise en charge au sein de cette institution et estime qu'elle devrait servir de modèle au niveau national. La CNPT regrette cependant que l'offre au sein de l'établissement de Bitzi ne s'adresse qu'à des personnes parlant l'allemand. La Commission a néanmoins estimé que le régime de détention en division fermée était restrictif et a recommandé son assouplissement.

e. Canton de Schaffhouse

La vétusté de la prison cantonale (38 places), construite en 1913 dans la vieille ville de Schaffhouse, restreint de manière inacceptable la liberté de mouvement de certaines personnes détenues. Ces infrastructures ne permettent pas non plus de tenir suffisamment compte des différents régimes de détention. La situation des femmes et des personnes détenues en vertu du droit des étrangers est jugée particulièrement difficile. La CNPT estime que l'hébergement dans les cellules n'est pas acceptable et que l'infrastructure générale est insuffisante au regard des dispositions légales. Elle recommande aux autorités d'accélérer la construction du nouvel immeuble, prévu pour 2018.

f. Canton de Schwyz

La CNPT salue les efforts de la prison cantonale de Biberbrugg (38 places) pour proposer des activités aux personnes incarcérées. Déjà minimaux, les effectifs des surveillants sont encore réduits pendant le week-end, avec pour conséquence de restreindre la liberté de mouvement des personnes incarcérées et leur droit de visite. Du point de vue de la Commission, cette situation est particulièrement problématique pour les personnes placées en détention administrative dans le cadre de la loi fédérale sur les étrangers, qui devraient bénéficier d'un régime plus ouvert que les personnes ayant commis des délits de type pénal.

g. Canton du Tessin

La CNPT a effectué une visite de suivi à l'établissement pénitentiaire de La Stampa (140 places), où elle s'était rendue une première fois en novembre 2011. Suite à une intervention de la Commission, l'établissement s'est doté d'un règlement pour l'utilisation des cellules de contention ou de sécurité. Mais ce règlement ne satisfait qu'une partie des recommandations émises par la Commission en 2011, puisqu'il ne précise pas la durée maximale du confinement. De plus, ce type de cellule devrait être aménagé pour permettre une prise en charge psychiatrique et être soumise à la vidéosurveillance. Par ailleurs, la Commission a recommandé que la procédure relative au régime d'isolement - prévu par le règlement interne et suivant lequel une personne peut être placée à l'isolement pour des motifs de sécurité pendant 10 jours sans une décision administrative formelle - soit revue et que les critères relatifs à l'isolement, la procédure et les voies de recours soient concrétisés dans le cadre d'un ordre de service interne. Par la même occasion, la CNPT a réitéré sa recommandation d'augmenter le temps d'activité pour les personnes en détention préventive à la Farera, qui continuent à passer 23 heures sur 24 en cellule.

h. Canton de Thurgovie

La CNPT a visité le Centre d'exécution de mesures pour adolescents et jeunes adultes de sexe masculin de Kalchrain. Il dispose au total de 55 places en division fermée, d'une division

pour le traitement des toxicomanies et d'une autre plus ouverte dans des appartements protégés et partagés ainsi que dans des foyers pour apprentis notamment. Le but est d'amener ces jeunes à travailler sur leur délit, à se resocialiser et à se réintégrer dans la société, ce que salue la Commission, qui estime toutefois que le travail psychothérapeutique pourrait être mieux intégré au concept global. En matière disciplinaire, la CNPT s'inquiète de certaines lacunes juridiques restreignant de manière disproportionnée les droits en termes de procédure des détenus. Par exemple, la Commission estime que le droit de visite est trop restrictif pour les jeunes détenus, en particulier pour ceux restant plus de trois mois en division fermée. Elle recommande aux autorités cantonales de procéder à une vérification du régime disciplinaire à la lumière des droits fondamentaux procéduraux, et de prendre les mesures nécessaires le cas échéant. Elle salue néanmoins les mesures prises en cours d'année par la direction suite à ses recommandations.

i. Canton de Vaud

Après sa courte visite de 2011, la CNPT a visité les établissements de la plaine de l'Orbe (EPO, 254 places) comprenant le pénitencier de Bochuz (sécurité élevée et moyenne) et la section plus ouverte de la Colonie (basse sécurité). La Commission a relevé avec satisfaction les améliorations intervenues au niveau de la division de haute sécurité, notamment en termes d'infrastructures. Mais au niveau de l'ensemble de l'établissement, la prise en charge thérapeutique des personnes incarcérées est jugée insuffisante. De l'avis de la Commission, cela entraîne un cercle vicieux avec des personnes qui «ne s'améliorent pas» et pour lesquelles la mesure thérapeutique est prolongée faute de résultats concrets. Vu l'augmentation du nombre de personnes incarcérées souffrant de troubles mentaux aux EPO, la CNPT recommande la création d'une unité psychiatrique spécialisée.

Suite à l'affaire Skander Vogt, une Brigade d'intervention pénitentiaire (BIPEN) a été mise sur pied en 2010 pour intervenir rapidement lorsqu'une personne incarcérée met en danger sa propre sécurité ou celle d'autrui. L'existence de ce groupe d'intervention sans base légale claire est controversée, notamment parce

qu'elle est formée d'agents de détention, censés jouer un rôle éducatif et non policier. La Commission s'est dite préoccupée par les risques d'utilisation du groupe d'intervention dans sa forme actuelle et salue les réflexions en cours au niveau cantonal.

j. Canton de Zoug

L'établissement pénitentiaire intercantonal de Bostadel (118 places) dessert les cantons de Zoug et Bâle-Ville. La CNPT salue les bonnes conditions matérielles de détention et une large offre d'activités d'occupation, via notamment sept ateliers et entreprises permettant d'occuper toutes personnes incarcérées à plein-temps. Par contre, La Commission regrette l'absence de possibilités de formation professionnelle, et rappelle que l'apprentissage est un facteur décisif pour la réussite de la resocialisation.

k. Canton de Zurich

La CNPT a aussi visité le Centre d'exécution de mesures de Uitikon (CEMU, 40 places) pour jeunes hommes délinquants entre 17 et 26 ans. Elle salue la mission éducative fondée sur le développement personnel, l'intégration sociale et professionnelle ainsi que le travail personnel sur le délit, et estime que ce modèle devrait être étendu au niveau national. Mais comme pour l'établissement de Bitzi, elle regrette que l'offre ne s'adresse qu'à des personnes de langue maternelle allemande. Par ailleurs, la Commission regrette le caractère très carcéral de la division fermée récemment transformée, pourtant voulu par la direction pour répondre à la pression de l'opinion publique et pour tenir compte de l'aggravation des infractions commises par les jeunes. La CNPT déplore que les fouilles corporelles soient pratiquées de façon aussi systématique.

Concernant l'établissement pénitentiaire de Pöschwies, le plus grand établissement fermé de Suisse (426 places), la CNPT salue l'offre variée d'activités professionnelles et récréatives, ainsi que l'existence de divisions séparées permettant une prise en charge individualisée des détenus. Par contre, elle s'étonne des lacunes constatées au niveau des bases conceptuelles et des règlements, et recommande de les adapter. Dans la division intégration, les

longues périodes d'enfermement étant inadaptées aux personnes psychiquement malades, la CNPT recommande d'assouplir les heures d'ouvertures des cellules, en particulier pour les détenus inaptes au travail. La Commission a recommandé aux autorités de revoir le régime de détention de la division de haute sécurité jugé trop restrictif, et de veiller à ce que les droits de procédure fondamentaux soient respectés. La Commission a exprimé sa vive préoccupation face à la durée de l'isolement d'un détenu en division de haute sécurité qu'elle a qualifiée de disproportionnée.

Après une première visite fin 2010, la CNPT s'est rendue une nouvelle fois à la prison de l'aéroport de Zurich (106 places) pour une visite de suivi. Elle salue les mesures prises pour mieux séparer les personnes incarcérées en détention provisoire de ceux qui sont en exécution de peine. Cependant, en matière de détention administrative, la Commission constate qu'aucune de ses recommandations n'a été suivie d'effet et que la situation demeure largement inchangée. La liberté de mouvement des personnes étrangères en attente de renvoi continue à faire l'objet de restrictions qualifiées de disproportionnées et contraires à la jurisprudence du Tribunal fédéral. La Commission regrette l'absence de progrès dans le projet de «détention administrative light», et demande à être informée des prochaines étapes de sa réalisation.

I. Centres d'hébergements pour requérants d'asile au niveau fédéral

La révision de la loi sur l'asile de 2012/2013 a permis à la Confédération d'ouvrir des centres d'hébergement sans l'autorisation des communes et cantons concernés, pour un temps limité. La CNPT a visité les quatre centres ainsi ouverts à Alpnach (Obwald), Bremgarten (Argovie), Chatillon (Fribourg) et Lukmanier (Grisons). La création de ces centres vise à décharger les CEP, et à accélérer les procédures désormais limitées à 140 jours. La CNPT recommande d'améliorer les infrastructures des centres pour requérants d'asile d'Alpnach et de Bremgarten, en les adaptant aux besoins des familles et des enfants. La Commission estime par ailleurs que le personnel responsable de la prise en charge des requérants devrait disposer de connaissances médicales de base, afin d'assurer une prise en charge même minimale des

requérants en cas d'urgence. S'agissant des mesures disciplinaires, la CNPT a constaté que les sanctions étaient appliquées de manière peu différenciée avec quelques interrogations au regard du principe de proportionnalité. Elle a dès lors recommandé à l'ODM de vérifier la pratique des sanctions dans les différents centres. La CNPT recommande à l'ODM de développer l'offre d'activités en dehors des centres, en veillant à ce que les femmes y aient également accès. Enfin, elle recommande de rédiger un règlement pour l'utilisation des containers destinés aux personnes représentant un danger pour des tiers.

2.2 Synthèse relative aux visites des lieux de privation de liberté

Lors de ses visites dans des lieux de privation de liberté, la Commission a identifié des problématiques communes à l'ensemble des établissements de privations de liberté suisses. La Commission constate souvent au cours de ses visites des problématiques similaires, qui généralement dépassent le cadre institutionnel de l'établissement et la compétence de la direction pour y remédier. La Commission recense ces problématiques générales, qui font l'objet d'un suivi thématique approfondi dans le but de dégager des recommandations de type général.

Les thématiques suivantes présentent brièvement certaines problématiques identifiées dans le cadre des visites de la CNPT en 2013 :

a. Plusieurs régimes de détention dans un même établissement

La CNPT a une nouvelle fois constaté que la présence de régimes de détention distincts dans un même établissement est problématique au regard des restrictions de la liberté de mouvement en résultant pour certaines catégories de personnes, notamment celles faisant l'objet d'une détention administrative dans le cadre de la loi sur les étrangers. Cette problématique concerne avant tout les établissements de détention préventive accueillant différentes catégories de personnes incarcérées. La Commission est consciente des difficultés que cela entraîne en termes de gestion de ce type d'établissement. Elle recommande néanmoins aux

autorités cantonales de séparer la détention préventive, l'exécution des peines et la détention administrative, et d'adapter le cas échéant les régimes, dans le respect des dispositions légales.

b. Régime de détention avant jugement

La détention préventive continue d'être le régime le plus strict alors même que les personnes incarcérées sont présumées innocentes. Caractérisé par de longues périodes d'enfermement et une liberté de mouvement très restreinte, ce régime de détention n'offre pratiquement pas de possibilités de travail ou d'activités récréatives aux personnes incarcérées. De l'avis de la Commission, il s'agit d'une contradiction inhérente à ce type de régime, mais qui devrait être réévaluée notamment à la lumière de l'objectif propre à ce type de détention. La CNPT s'est donc engagée dans de nombreux établissements pour que la durée relative à l'enfermement soit assouplie, par exemple en élargissant les possibilités de mouvement et les activités des personnes incarcérées. Elle a par ailleurs mandaté le Centre suisse de compétence pour les droits humains pour qu'il mène une étude sur les conditions de détention propre à ce régime, à la lumière des droits fondamentaux et de la présomption d'innocence en particulier.

c. Divisions de haute sécurité

La CNPT a continué d'examiner en priorité plusieurs quartiers de haute sécurité de différents établissements. Ce régime de détention, impliquant que des personnes susceptibles de représenter un risque pour elles-mêmes ou pour des tiers sont confinées à l'isolement, suscite des inquiétudes. Plus elle est longue, plus la privation de contacts sociaux par l'isolement strict risque de renforcer le processus de désocialisation, compromettant la réinsertion de la personne. La Commission estime que des progrès doivent être accomplis au niveau de la procédure et de la durée de l'internement, notamment en édictant des règles claires communiquées de manière transparente aux personnes incarcérées concernées (cf. chapitre 3, Divisions de haute sécurité).

d. Mise en œuvre des mesures thérapeutiques au sens de l'art. 59 al. 3 CP

Au cours de la visite de l'ensemble des établissements accueillant des personnes sous mesures thérapeutiques au sens de l'art. 59 al. 3 CP, la Commission a entre autres constaté que la norme, telle qu'envisagée par le législateur lors de son adoption en 2007, est appliquée de façon hétérogène par les autorités d'exécution. Par ailleurs, de nombreuses personnes étaient en attente d'une place, notamment en Suisse romande, la plupart du temps dans un établissement d'exécution des peines où la prise en charge thérapeutique est totalement insuffisante. Finalement, l'exécution des mesures thérapeutiques est soumise à des critères très différents selon les cantons, ce qui compromet les chances de succès de la prise en charge thérapeutique. Compte tenu de ces constats, la CNPT a commandé une expertise auprès de l'Université de Berne pour faire la lumière sur l'application de l'art. 59 al. 3 CP.

e. Régime de détention administrative

La Commission a répété à de nombreuses reprises que les personnes placées en détention administrative dans le cadre de la loi sur les étrangers subissent un régime beaucoup trop restrictif au regard de ce que prévoit ce type de détention non-pénal. Par manque de places dans des structures spécialisées, les personnes en détention administrative sont la plupart du temps hébergées dans des établissements de détention préventive et de fait soumises au même régime. La CNPT recommande donc de créer des divisions séparées, permettant un régime de détention plus souple, conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

f. Bases légales

La Commission a constaté que les bases légales cantonales - en particulier les règlements d'application ou internes, relatifs à des mesures de sécurité spéciales, aux sanctions disciplinaires, à l'utilisation de la cellule de contention ou de sécurité et à l'internement dans des divisions de haute sécurité - n'étaient pas toujours conformes aux dispositions constitutionnelles et du code pénal. La CNPT recommande donc au législateur et aux autorités cantonales de revoir la conformité des bases légales cantonales (lois, ordon-

nances et règlements internes) relatives à la privation de liberté et de veiller à leur cohérence à la lumière des dispositions fédérales.

2.3 Suivi de la mise en œuvre des recommandations de la CNPT

Afin d'assurer un meilleur suivi de ses recommandations, la Commission a envoyé des lettres de rappel aux cantons qui n'avaient donné aucune suite s'agissant des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la CNPT adressées aux autorités dans le cadre des visites en 2011 et 2012. Sept cantons ont ainsi saisi l'occasion de prendre position et transmis les informations de suivi demandées par la Commission.

La Commission relève avec satisfaction que le canton de Fribourg a donné une suite favorable à ses recommandations concernant la détention de femmes et de mineurs à la prison centrale. Les autorités ont notamment précisé que la prison centrale n'accueille plus de femmes qui sont désormais transférées à la prison vaudoise de la Tuilière. Par ailleurs, une discussion est en cours pour transférer les personnes de moins de 18 ans à la prison pour mineurs ouverte début 2014 à Palézieux (Vaud). Pour rappel, la Commission avait notamment critiqué l'isolement dont faisaient l'objet ces deux catégories de détenus et la sévérité de leur régime de détention.

Confronté à une forte augmentation de la détention avant jugement et de l'exécution des peines (+70% en deux ans), Neuchâtel a octroyé des ressources supplémentaires permettant d'augmenter le personnel.

Le canton du Valais s'est déclaré être prêt à suivre la recommandation de la CNPT de restructurer ses établissements de détention, afin de séparer plus clairement les différents régimes: la détention administrative devra être concentrée sur un seul site (Granges), la détention avant jugement à Sion pour le Valais romand et à Brigue pour le Haut-Valais. Vu le fort taux d'occupation de tous ses établissements de détention, le Conseil d'Etat a en effet estimé impossible la fermeture de la prison de Brigue, pourtant recommandée par la Commission.

Saint-Gall et Appenzell Rhodes-Extérieures mettent en avant les restrictions financières cantonales pour justifier que les recommandations de la CNPT aient été suivies de peu d'effets.

A Lucerne aussi, l'argument financier est utilisé pour justifier le report à 2016 de l'agrandissement de la prison de Grosshof.

La CNPT a également demandé à l'Office fédéral des migrations (ODM) de se positionner sur ses recommandations concernant les centres d'enregistrement et de procédure (CEP), qui avaient fait l'objet d'un rapport de la Commission en 2012. En juillet, l'ODM a répondu qu'une phase de réorganisation devait débuter en septembre, avec pour objectif d'améliorer la gestion de l'hébergement fédéral, via une meilleure vue d'ensemble sur les CEP. S'agissant des mesures disciplinaires, un registre central a été créé début 2013. Dès 2014, les fournisseurs de soins actifs dans les CEP doivent fournir un concept détaillé pour permettre d'harmoniser les standards de soins et d'étoffer l'offre d'activités. L'ODM et l'Office fédéral des constructions et de la logistique estiment que le CEP de Chiasso doit subir une rénovation. Une étude de faisabilité sur les mesures architecturales à prendre est en cours. L'hébergement à l'aéroport de Zurich sera détaché du CEP de Kreuzlingen. A l'aéroport de Genève, il est prévu de déplacer l'hébergement des requérants d'asile hors de la zone de transit, pour leur offrir des espaces plus adaptés (espace à l'extérieur, chambre pour les familles, etc.). La CNPT prend note avec satisfaction des mesures prises.

2.4 Rapatriements sous contrainte par la voie aérienne

En 2013, la CNPT a accompagné au total 52 vols de rapatriement sous contrainte⁷ et 26 transferts⁸ de personnes à rapatrier jusqu'à l'aéroport. L'ensemble des vols accompagnés par la CNPT étaient des rapatriements de niveau 3 et 4, conformément

⁷ L'observation des rapatriements par voie aérienne comprenait la phase au sol, le vol ainsi que la remise aux autorités du pays de destination.

⁸ La saisie dans les cellules ainsi que le transport d'une ou plusieurs personnes à rapatrier du lieu de détention à l'aéroport est qualifiée de phase de transfert.

à l'art. 28, al. 1, de l'ordonnance sur l'usage de la contrainte (OLUSC).⁹

La collaboration avec les autorités d'exécution peut être qualifiée, une fois de plus, de bonne. Le dialogue spécialisé institutionnalisé avec les autorités d'exécution a en effet permis de trouver des solutions constructives aux questions sensibles touchant aux droits fondamentaux qui se posaient dans le cadre des rapatriements sous contrainte. A noter tout particulièrement, les contacts réguliers et l'échange d'informations avec la société chargée de l'accompagnement médical, OSEARA SA.

La Commission n'a pas observé de cas d'administration forcée de tranquillisants et se félicite de l'adoption de directives visant à restreindre un tel usage à des cas strictement exceptionnels, à savoir lorsque la personne représente un grave danger pour elle-même ou pour autrui.

S'agissant des pratiques d'entravement, la Commission constate que de manière générale, le recours à l'entravement complet sur les vols spéciaux n'était plus systématique. Néanmoins, la Commission a observé des situations dans lesquelles l'entravement complet était utilisé à titre préventif, ce qui doit être questionné au regard du principe de proportionnalité. Toutes les personnes rapatriées par vol spécial continuent toutefois d'être partiellement entravées au moyen de liens, attachés aux poignets. Dans certains cas, les autorités ont toutefois renoncé à entraver des pères devant leurs jeunes enfants. Il faut voir dans ce geste une évolution positive.

La Commission déplore en revanche l'absence d'une procédure uniforme des différents corps de police, notamment en ce qui concerne l'application des moyens de contrainte, lors de la prise en charge des personnes à rapatrier au lieu de leur détention et durant le transfert à l'aéroport. La Commission a aussi été le témoin de situations dans lesquelles des policiers ont pénétré en

⁹ Ordonnance relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération du 12 novembre 2008, RS 364.3.

force dans des cellules pour y récupérer les personnes à rapatrier qui n'opposaient aucune résistance physique. Or compte tenu du risque intrinsèque d'escalade qu'elles présentent, les interventions de ce type sont jugées inappropriées par la Commission. Des personnes ont également été transportées à travers le pays dans un fourgon cellulaire, entièrement entravées, et ceci durant plusieurs heures. Dans un cas, une personne aurait même été immobilisée sur une chaise roulante, ce qui est particulièrement préoccupant. Dans le dialogue qu'elle entretient avec les autorités d'exécution, la Commission a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'harmoniser les pratiques en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures de contrainte. Elle se réjouit dès lors que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ait décidé de se saisir de ce problème.

La question de la séparation des membres d'une même famille, en particulier des enfants et de leurs parents, a occupé la Commission à plusieurs reprises. La CNPT constate que dans ce domaine également, l'interprétation de la notion de l'intérêt supérieur de l'enfant est sujette à des appréciations différentes d'un canton à l'autre. La Commission a donc souligné que l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être une considération primordiale dès lors qu'il s'agit d'envisager une séparation d'avec les parents. Par ailleurs, la Commission a constaté que pendant l'année écoulée, des membres d'une même famille ont parfois été rapatriés de manière séparée. La Commission juge cette pratique problématique au regard du droit au respect de la vie familiale protégé par l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).¹⁰

¹⁰ RS 0.101.

Priorité 2013 :
Conformité aux droits humains
de la détention en quartiers
de haute sécurité

3

3.1 Introduction

La Commission s'est consacrée de manière approfondie à la détention en quartiers de haute sécurité – également appelée régime de sécurité renforcée ou d'isolement – et a visité à cet effet les six établissements pénitentiaires dotés, en Suisse, d'un quartier de haute sécurité.¹¹ Selon les chiffres à disposition de la CNPT, 35 personnes étaient détenues dans un quartier de haute sécurité en Suisse en septembre 2013. Destinés à la prise en charge de personnes incarcérées présentant un risque d'évasion ou une propension à la violence particulièrement importants et pour lesquels le régime de la détention ordinaire n'est pas adapté, ces quartiers se distinguent les uns des autres par leur conception et les différents degrés d'isolement social qu'ils prévoient.

Séparées des autres personnes incarcérées, avec des contacts sociaux limités et des possibilités restreintes de faire valoir leurs droits, les personnes placées dans un quartier de haute sécurité sont particulièrement vulnérables. La Commission a dès lors prêté une grande attention au respect de leurs droits fondamentaux. Elle s'est aussi efforcée de donner une définition de cette forme de détention et de distinguer les différents degrés d'isolement en vigueur dans les établissements.

La CNPT a examiné en particulier les éléments suivants :

- bases légales, notamment les lois et les règlements cantonaux ;
- motifs du placement en quartier de haute sécurité et compétence d'ordonner la mesure ;
- droit d'être entendu et possibilités de recours ;
- conditions matérielles de détention dans les quartiers de haute sécurité, notamment en ce qui concerne les locaux et la place disponibles ;
- régime de détention, notamment en ce qui concerne la liberté de mouvement, les possibilités d'occupations et les activités sportives.

¹¹ Pénitencier de Bochuz des Etablissements de la plaine de l'Orbe (VD), pénitencier de Bostadel (ZG), établissements de Hindelbank (BE), établissement pénitentiaire de Lenzburg (AG), établissement pénitentiaire de Pöschwies (ZH), établissements de Thorberg (BE). Pour une présentation détaillée des quartiers de haute sécurité, voir les rapports de la CNPT concernant les visites des établissements pénitentiaires, disponible sur : <<http://www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/fr/home/dokumentation/berichte.html>>; voir aussi Künzli Jörg/Frei Nula/Spring Alexander, *Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, Expertise en faveur du comité de pilotage DFJP/DFAE, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), Berne mars 2014, disponible sur : <http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602_Gutachten_Hochsicherheitshaft.pdf> (vu le 13 juin 2014).

En plus de ses visites sur place, la Commission a demandé aux centres de détention concernés, en octobre 2013, de lui fournir des informations détaillées sur les personnes faisant l'objet d'une mesure d'isolement. Elle a demandé notamment à pouvoir consulter les décisions administratives relatives au placement, les plans d'exécution des peines et les expertises psychiatriques. Le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a par ailleurs été chargé, de mener une étude sur les normes applicables à l'isolement cellulaire et aux standards internationaux en la matière.¹²

3.2 Standards internationaux concernant l'isolement cellulaire

a. Définition et normes

La Déclaration d'Istanbul du 9 décembre 2007 sur le recours à l'isolement cellulaire et les effets découlant de ce type de mesure définit cette forme de détention comme l'isolement physique de personnes qui sont maintenues dans leurs cellules entre 22 et 24 heures par jour. Dans de nombreuses juridictions, les personnes incarcérées sont autorisées à sortir de leur cellule pour une heure d'exercice solitaire. Les contacts avec d'autres personnes incarcérées ou le monde extérieur sont réduits au minimum. L'isolement cellulaire se caractérise aussi par une réduction des stimuli et un environnement monotone.¹³ Tous les Etats à travers le monde ont recours à cette forme de détention, mais sous différentes formes. S'il poursuit plusieurs objectifs, l'isolement cellulaire est ordonné le plus souvent à titre de mesure disciplinaire, pour protéger des personnes vulnérables, pour confiner des personnes incarcérées violentes, pour prévenir un risque d'évasion ou encore pour rétablir l'ordre dans l'établissement.¹⁴

¹² Künzli Jörg/Frei Nula/Spring Alexander, *Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, Expertise en faveur du comité de pilotage DFJP/DFAE, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), Berne mars 2014, disponible sur : <http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602_Gutachten_Hochsicherheitshaft.pdf> (vu le 13 juin 2014).

¹³ Juan E. Méndez, *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, AG, 5 août 2011, A/66/268, ch. 25, disponible sur : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/445/71/PDF/N1144571.pdf?OpenElement>> (vu le 10 juin 2014).

¹⁴ Op. cit., ch. 40. Les raisons invoquées par les Etats pour justifier le recours à l'emprisonnement cellulaire relèvent de cinq catégories générales :

- (a) Sanctionner un individu (au titre d'une sentence judiciaire ou comme mesure disciplinaire) ;
- (b) Protéger des individus vulnérables ;
- (c) Faciliter l'encadrement de certains détenus ;
- (d) Protéger ou promouvoir la sécurité nationale ;
- (e) Faciliter les enquêtes de police et l'instruction.

Dans les centres visités par la CNPT, la détention cellulaire a pour but premier le confinement de personnes incarcérées dangereuses ou présentant un risque d'évasion. Les normes internationales concernant l'isolement cellulaire sont présentées ci-après.

La principale question que soulève, au regard des droits de l'homme, le placement d'une personne incarcérée dans un quartier de haute sécurité concerne la compatibilité de cette mesure avec l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants inscrite aux art. 1 et 16 de la Convention de l'ONU contre la torture, à l'art. 7 du Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU) et à l'art. 3 CEDH.¹⁵ L'art. 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU consacre en outre le droit des personnes incarcérées à bénéficier de conditions de détention qui respectent la dignité humaine.¹⁶ Enfin, sont aussi déterminants pour juger de la conformité de l'isolement cellulaire aux normes internationales relatives aux droits humains l'art. 8 CEDH sur le droit au respect de la vie privée et familiale (que compromet la limitation des contacts sociaux) et les art. 6 et 13 CEDH relatifs aux garanties de procédure élémentaires.¹⁷

Les Nations unies et le Conseil de l'Europe ont édicté différentes normes et recommandations qui s'appliquent également à l'exécution de l'isolement cellulaire : il s'agit notamment de l'«Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus»¹⁸ et des «Règles pour la protection des mineurs privés de liberté»¹⁹ des Nations unies ; au niveau européen, ce sont les «Règles pénitentiaires européennes»²⁰ et les «Normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains

¹⁵ Voir aussi Künzli et al., p. 15.

¹⁶ Voir *Observation générale n° 29 États d'urgence (art. 4)*, CCPR, le 31 août 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, ch. 13 (a), disponible sur : <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en> (vu le 12 juin 2014).

¹⁷ Künzli et al., p. 16.

¹⁸ *Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus*, ECOSOC, le 31 juillet 1957, résolutions 663 C (XXIV), disponible sur : <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>> (vu le 12 juin 2014).

¹⁹ *Règles pour la protection des mineurs privés de liberté*, AG, 14 décembre 1990, A/RES/45/113, disponible sur : <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/JuvenilesDeprivedOfLiberty.aspx>> (vu le 13 juin 2014).

²⁰ *Règles pénitentiaires européennes*, Conseil de l'Europe, 11 janvier 2006, Recommandation Rec(2006)2, ch. 53.1 à 53.7, disponible sur : <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955547&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>> (vu le 13 juin 2014).

ou dégradants» (CPT)²¹, adoptées par le Conseil de l'Europe, qui contiennent les standards applicables.

Il découle de la jurisprudence des organes des traités de l'ONU, en particulier du Comité des droits de l'homme et du Comité contre la torture, que l'isolement cellulaire prolongé peut, dans certains cas, être assimilé à un traitement inhumain, contraire à l'interdiction de la torture.²² Pour la Cour européenne des droits de l'homme, qui qualifie l'isolement cellulaire d'emprisonnement dans la prison («imprisonment within prison»²³), il y a violation de l'art. 3 CEDH lorsque le seuil de gravité visé dans cette disposition est atteint, par exemple lorsqu'une personne est complètement séparée des autres personnes incarcérées et privées totalement de contacts sociaux. Cet isolement sensoriel complet, combiné à un isolement social total, peut détruire la personnalité de la personne incarcérée, raison pour laquelle il constitue une forme de traitement inhumain.²⁴ La Cour conclut dans tous les cas au caractère inhumain de la détention cellulaire prononcée pour une durée indéterminée.²⁵ Elle considère en revanche qu'une situation dans laquelle une personne incarcérée voit ses contacts avec le monde extérieur restreints mais a tout de même la possibilité de recevoir des visites ne constitue qu'un isolement partiel, lequel ne tombe pas sous le coup de l'art. 3 CEDH.²⁶

b. Isolement cellulaire : durée maximale admise et effets

Dans un rapport adressé à l'Assemblée générale des Nations

²¹ *Les normes du CPT*, CPT, 2013, CPT/Inf/E (2002) 1, disponible sur : <<http://www.cpt.coe.int/fr/documents/fra-standards-scr.pdf>> (vu le 13 juin 2014).

²² *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies*, HRI, 27 mai 2008, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), observation générale n° 20; *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, AG, 28 juillet 2008, A/63/175, § 80; *Rapport sur la visite au Paraguay du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, CAT, 7 juin 2010, CAT/OP/PRY/1, ch. 185.

²³ CEDH, Csüllög c. Hongrie (requête n° 30042/08), 7 juin 2011, § 31.

²⁴ *Ibid.*, §§ 31 et 38.

²⁵ CEDH, Ilascu et autres c. Moldova et Russie (requête n° 48787/99/8), juillet 2004, CEDH 2004-VII, § 243, cité in Künzli et al., p. 15.

²⁶ Voir notamment CEDH, Ramirez Sanchez c. France (requête n° 59450/00), 4 juillet 2006, § 36 : «Cependant, si le détenu peut recevoir des visites et écrire des lettres, avoir accès à la télévision, à des livres et à des journaux et avoir des contacts réguliers avec le personnel de la prison ou recevoir régulièrement la visite de religieux ou d'avocats, l'isolement est dit partiel et le degré de gravité n'est pas suffisant pour que la Cour estime qu'il y a violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

unies, le rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants observe que «plus longue sera la durée de l'isolement cellulaire, ou plus grande l'incertitude quant à cette durée, plus le risque sera élevé que la sanction ait sur le détenu des conséquences graves et irréparables, relevant de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, voire de la torture.»²⁷ Concluant qu'un isolement cellulaire dépassant 15 jours consécutifs peut déjà avoir des effets critiques dans certains cas²⁸, il invite les Etats à respecter le principe de proportionnalité concernant la durée de cette forme de détention.²⁹ Il semble incontesté, sur le plan scientifique, qu'un isolement cellulaire strict peut, après un certain temps, avoir des répercussions négatives sur la santé psychique d'une personne et altérer sa personnalité.³⁰ Des études montrent que des personnes confinées pendant une période prolongée dans un espace où les stimuli sont limités au minimum développent une incapacité à réagir normalement à leur environnement. Le régime cellulaire semble avoir des effets particulièrement nocifs sur les personnes qui présentaient déjà des troubles psychiques avant leur mise à l'isolement, cette forme de détention se traduisant dans certains cas par une aggravation des symptômes. L'incertitude quant à la durée de l'isolement a des répercussions négatives sur l'état psychique des personnes incarcérées concernées et peut exacerber certains symptômes : troubles psychotiques, anxiété, dépression, colère, troubles cognitifs, paranoïa, psychose et automutilation.³¹ Il ne faut pas non plus sous-estimer les difficultés, attestées scientifiquement, des personnes placées en isolement cellulaire prolongée à avoir des interactions sociales. Or ces difficultés peuvent compromettre, voire empêcher, leur réadaptation à la vie au sein de la prison.³²

²⁷ Op. cit., §§ 58 et 79.

²⁸ De premiers effets néfastes peuvent, dans certains cas, être observés après 15 jours seulement, notamment sur les structures cérébrales. Voir par exemple Stuart Grassian, „Psychiatric Effects of Solitary Confinement”, *Journal of Law and Policy*, vol. 22 (2006), p. 325.

²⁹ Op. cit., p. 90.

³⁰ Pour une analyse détaillée des symptômes causés par l'isolement cellulaire, voir par exemple Grassian & Friedman (1986) ; Grassian (2006) ; Haney & Lynch (1997) ; Haney (2003) ; Scharff-Smith (2006).

³¹ Voir *Sourcebook on solitary confinement*, p. 21; aussi Stuart Grassian, „Psychiatric Effects of Solitary Confinement”, *Journal of Law and Policy*, vol. 22 (2006), p. 348.

³² *Ibid.*, p. 333.

Au vu de ces considérations, la question est de savoir si des règles peuvent être inférées de la jurisprudence internationale quant à la durée maximale admise d'un placement en quartier de haute sécurité. La Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, a jugé qu'une durée de trois ans était contraire à l'art. 3 CEDH.³³ Ont ici été déterminantes les conditions matérielles de détention, jugées inacceptables, et l'impossibilité pour le détenu d'avoir des contacts sociaux. Dans une autre affaire, la Cour a fait part de sa préoccupation quant au maintien à l'isolement d'un détenu pendant huit ans et deux mois et appelé à un examen rigoureux du bien-fondé de la mesure au regard du principe de proportionnalité.³⁴ Les juges ont souligné, dans ce même arrêt, que plus l'isolement dure, plus les décisions de prolongation de la mesure doivent être motivées de manière substantielle et irréfragable.³⁵ Il s'ensuit que dans les cas où l'isolement se prolonge sur une longue période, une grande importance doit être accordée au respect des garanties procédurales et du principe de proportionnalité, tant pour ordonner la mesure que pour la prolonger.³⁶

c. Garanties procédurales

Comme évoqué précédemment, le respect de garanties procédurales minimales est essentiel pour tenir compte de la situation de vulnérabilité particulière de cette catégorie de personnes incarcérées, entièrement coupées du monde extérieur.³⁷ Parmi les garanties à observer, on mentionnera notamment l'examen à intervalles réguliers, par une instance indépendante, du maintien de l'isolement cellulaire et de la possibilité, pour les intéressés, de faire appel de la mesure dans le cadre d'une procédure administrative.³⁸ Toutes les décisions relatives au placement en isolement doivent être éta-

³³ CEDH, A.B. c. Russie (requête n° 1439/06), 14 octobre 2010, § 135.

³⁴ CEDH, Ramirez Sanchez c. France (requête n° 59450/00), 4 juillet 2006, § 136.

³⁵ Op. cit., § 139.

³⁶ Voir Künzli et al., p. 7 ; voir également à ce sujet, CEDH, Iorgov c. Bulgarie (requête n° 40653/98), 11 mars 2004, § 84.

³⁷ Voir Juan E. Méndez, *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, AG, 5 août 2011, A/66/268, ch. 89 ss., disponible sur: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/445/71/PDF/N1144571.pdf?OpenElement>> (vu le 10 juin 2014).

³⁸ Op. cit., ch. 95 et 96.

blies par écrit et mises à la disposition de la personne incarcérée et de son avocat. Elles doivent indiquer l'autorité compétente, ainsi que les motifs et la durée de la mesure.³⁹ La personne concernée doit en outre être informée du comportement attendu d'elle pour qu'il soit mis fin à l'isolement cellulaire.⁴⁰

d. Conditions matérielles de l'isolement cellulaire

Pour juger de la conformité aux droits humains de l'isolement cellulaire, les conditions matérielles de détention, en particulier la taille de la cellule, l'accès à la lumière naturelle et à l'air frais, le régime carcéral appliqué et les restrictions à la liberté de mouvement s'avèrent également déterminantes. Un placement en isolement cellulaire peut être qualifié d'inhumain dès lors que les conditions matérielles de détention ne respectent pas des exigences fondamentales telles que prévues dans l'Ensemble des règles minima des Nations unies pour le traitement des personnes incarcérées. C'est le cas par exemple lorsque les cellules ne disposent pas d'installations sanitaires appropriées ou ne permettent pas l'arrivée de lumière naturelle ou d'air frais.⁴¹ Les personnes à l'isolement doivent en outre avoir une heure au moins par jour d'exercice physique en plein air.⁴² En plus de la possibilité de faire du sport et d'avoir une occupation, le maintien d'un contact humain digne de ce nom au sein de l'établissement revêt aussi une importance essentielle, tout comme la préservation d'un lien avec le monde extérieur, entretenu par des visites de personnes externes, en particulier de la famille.⁴³

³⁹ Op. cit., ch. 93.

⁴⁰ Op. cit., ch. 94.

⁴¹ *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, ECOSOC, le 31 juillet 1957, résolutions 663 C (XXIV), ch. 11, 12 et 13, disponible sur : <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>> (vu le 12 juin 2014).

⁴² Op. cit., ch. 21.

⁴³ Op. cit., ch. 53.

3.3 La détention cellulaire en Suisse : constatations et recommandations

a. Bases légales au niveau fédéral

Aux termes de l'art. 78, let. b, du code pénal (CP), la détention cellulaire peut être ordonnée quand il y a lieu de penser que l'isolement est nécessaire pour protéger le détenu ou des tiers. La disposition correspondante concernant l'exécution de mesures figure à l'art. 90, al. 1, let. b, CP. Conformément à l'art. 90, al. 1, let. a, CP, la personne peut aussi être soumise à l'isolement à titre de mesure thérapeutique.⁴⁴ Les principes énoncés aux art. 74 et 75 CP concernant l'exécution des peines et des mesures s'appliquent aussi à l'isolement cellulaire. En particulier, les droits des personnes incarcérées et des personnes exécutant une mesure ne peuvent être restreints que dans la mesure requise par la privation de liberté et par les exigences de la vie collective dans l'établissement.

Le Tribunal fédéral a défini, dans sa jurisprudence, les conditions à remplir pour le maintien prolongé à l'isolement d'une personne représentant un danger pour autrui : la mesure doit être conforme à l'art. 36 de la Constitution (Cst.), à savoir être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé. En d'autres termes, la détention cellulaire doit permettre de protéger les codétenus ou la collectivité publique et être raisonnable.⁴⁵ Elle ne saurait toutefois être prononcée pour une durée indéterminée.⁴⁶ La plus haute cour du pays conclut dans un autre arrêt que la mise à l'isolement peut être contraire à la dignité humaine lorsque les conditions de la détention sont particulièrement difficiles : durée prolongée, taille réduite des cellules, lumière et nourriture insuffisantes, restriction excessive des contacts avec le monde extérieur, etc.⁴⁷

b. Bases légales au niveau cantonal

Les cantons n'ayant pas tous concrétisé dans leur législation les

⁴⁴ Voir Künzli et al., p. 9.

⁴⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_241/2008 du 12 juin 2008, consid. 3.3.

⁴⁶ Op. cit., consid. 3.3.2.

⁴⁷ Arrêt du Tribunal fédéral ATF 123 I 221, p. 233.

dispositions relatives à l'isolement cellulaire, des différences parfois notables existent dans les réglementations cantonales relatives à ce type de mesure.⁴⁸ Les cantons de Vaud et de Zurich ont adopté des lois et des ordonnances relativement détaillées en la matière.

Dans le canton de Vaud, les principes régissant l'isolement cellulaire sont fixés au niveau d'une ordonnance, dans un acte qui définit clairement la compétence de prononcer cette mesure, sa durée et les garanties procédurales applicables.⁴⁹ Aucun des autres cantons examinés n'a désigné, au niveau de l'ordonnance, l'autorité compétente pour décider d'une mise à l'isolement dans un quartier de haute sécurité.⁵⁰ Le règlement vaudois prévoit en outre que le bien-fondé de la mesure doit faire l'objet d'un examen après six mois (cf. art. 135) et décrit en détail les conditions dans lesquelles les personnes incarcérées peuvent exercer leur droit d'être entendues. Les modalités d'exécution de la détention cellulaire y sont également exposées avec précision. Suivant une recommandation de la CNPT, le pénitencier de Bochuz a adopté, en août 2013, une directive qui concrétise les motifs de l'isolement et les moyen de recours possibles.⁵¹

La loi cantonale zurichoise relative à l'exécution des peines – Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVg) – prévoit la possibilité d'ordonner l'isolement cellulaire pour maintenir ou rétablir l'ordre et la sécurité dans l'établissement.⁵² La compétence de prononcer la mesure et les modalités de son exécution sont définies aux § 122, al. 4, et 130 de l'ordonnance relative à l'exécution des peines (StJVg). On ne trouve pas en revanche d'indications quant à la durée de la détention cellulaire et aux garanties procédurales dans une base légale au sens formel. Le règlement intérieur des établisse-

⁴⁸ Comme le confirme l'étude de Künzli et al., p. 10.

⁴⁹ Art. 133 ff. du *Règlement sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables (RSC)* du 24 janvier 2007 (RS de la législation vaudoise 340.01.1).

⁵⁰ Op. cit., Art. 134.

⁵¹ Directive interne n° 23 du 21 août 2013.

⁵² § 23a, let. d, StJVg du 19 juin 2006 (RS de la législation zurichoise 331). On peut toutefois s'interroger de l'absence manifeste à l'art. 78, let. b, CP d'une base légale justifiant le recours à l'isolement pour ce motif.

ments pénitentiaires de Pöschwies règle en détail, à ses § 7 et 8, les garanties procédurales dont bénéficie la personne mise à l'isolement : la direction de l'établissement doit notamment rendre une décision écrite, qui indique les voies de droit et expose de manière détaillée les motifs du placement. La personne concernée doit pouvoir faire usage de son droit d'être entendue, tandis que le bien-fondé du maintien de la mesure doit être examiné périodiquement. La fréquence de cet examen n'est toutefois pas précisée. Enfin, ce règlement est le seul qui mentionne expressément la nécessité de tenir compte du principe de proportionnalité concernant la durée de la détention cellulaire.⁵³

Dans le canton de Berne, les règles relatives à la détention cellulaire dans les établissements de Hindelbank et de Thorberg ne figurent pas dans une loi, mais à un échelon normatif inférieur, dans des règlements internes. Les règlements de ces deux établissements prévoient la possibilité de mettre une personne à l'isolement si elle représente un danger pour autrui et contiennent des précisions quant à l'exécution dite de haute sécurité. Le placement en section de sécurité⁵⁴ ne peut avoir lieu que sur décision expresse de l'autorité.

L'ordonnance cantonale argovienne relative à l'exécution des peines et des mesures (Straf- und Massnahmenvollzugsverordnung) délègue la compétence d'ordonner l'isolement à la direction de l'établissement. Un règlement intérieur sur le placement en section de sécurité 1 (Sicherheitstrakt 1) détaille les conditions concrètes d'exécution de l'isolement et prévoit en particulier un assouplissement par étapes en cas de bonne conduite. Les compétences et la fréquence du contrôle du bien-fondé de la mesure après six mois y sont aussi réglées.

Comme le montre ce rapide état des lieux, on observe des différences parfois très importantes entre les réglementations cantonales en ce qui concerne la densité et l'échelon normatifs.⁵⁵ Alors

⁵³ Voir aussi à ce sujet Künzli et al., p.24.

⁵⁴ La section de sécurité 1 est celle dont les conditions correspondent à la détention cellulaire. Le présent rapport ne s'étend donc pas sur la section de sécurité 2.

⁵⁵ Voir Künzli et al., p. 20.

que dans certains cantons, la détention cellulaire est réglée dans une loi au sens formel, c'est le plus souvent dans le règlement intérieur, dans des directives ou dans le programme d'exploitation des établissements⁵⁶ que figurent les dispositions relatives au placement en quartier de haute sécurité.

Au vu de ces constatations, la Commission estime qu'une harmonisation des bases légales régissant l'isolement cellulaire en quartier de haute sécurité s'impose de toute urgence et recommande à la CCDJP et aux trois concordats en matière d'exécution des peines de prendre des mesures dans ce sens.

c. Motifs justifiant la mise à l'isolement et garanties procédurales

Une comparaison de l'ensemble des normes en vigueur et des règlements intérieurs des établissements ne permet pas de dégager une image uniforme des motifs justifiant la mise à l'isolement ni des dispositions prévues pour veiller au respect des règles de procédure.⁵⁷ Comme évoqué précédemment, le risque d'évasion et les troubles de l'ordre et de la sécurité de l'établissement sont, dans certains cantons, des motifs qui justifient le placement en isolement cellulaire.⁵⁸ On peut toutefois s'interroger sur la légalité de ces motifs dès lors que l'art. 78, let. b, CP ne les prévoit pas expressément.⁵⁹

En examinant les décisions de mise à l'isolement, il apparaît que les établissements recourent aussi à cette mesure pour des personnes incarcérées qui ne respectent pas à répétition le régime disciplinaire et pour lesquelles ils ne parviennent pas à trouver d'autre solution. La Commission regrette l'amalgame qui est fait dans ces cas entre le critère du trouble au bon fonctionnement de l'établissement, propre du régime disciplinaire, et celui de la mise en danger d'autrui, qui justifie un isolement cellulaire. L'étude du Centre suisse de compétence pour les droits humains

⁵⁶ Lors de la visite de la CNPT, le pénitencier intercantonal de Bostadel ne disposait que d'un programme d'exploitation.

⁵⁷ Pour une analyse détaillée des règlements intérieurs des différents établissements, voir Künzli et al., p. 21 ss.

⁵⁸ C'est le cas dans les cantons d'Argovie, Berne et Zurich.

⁵⁹ Voir, par exemple, Künzli et al., p. 18.

(CSDH) arrive à la même conclusion : les auteurs mettent en garde contre le risque latent de voir l'isolement utilisé comme une forme de sanction disciplinaire déguisée à l'égard des personnes incarcérées récalcitrantes.⁶⁰ La Commission recommande par conséquent aux autorités d'exécution de ne plus prononcer d'isolement cellulaire fondé sur les critères du risque d'évasion et du trouble au bon fonctionnement de l'établissement et qu'une distinction soit opérée entre les motifs justifiant le recours à cette mesure et les règles disciplinaires.

La plupart des réglementations cantonales prévoient que la nécessité de maintenir la mesure d'isolement doit faire l'objet d'un examen tous les six mois. Lors de sa dernière visite en Suisse, le Comité pour la prévention de la torture (CPT) du Conseil de l'Europe avait jugé que cette période était excessivement longue et ne respectait pas le principe de proportionnalité. Le CPT préconise en effet un réexamen au moins tous les trois mois.⁶¹

Les bases légales cantonales présentent aussi, pour certaines d'entre elles, des lacunes en ce qui concerne le respect des garanties procédurales. Or s'agissant de règles fondamentales au regard des droits humains, il importe de tenir tout particulièrement compte de ces garanties lors du placement de personne incarcérée en quartier de haute sécurité.

La Commission a observé, dans le cadre de ses visites, des différences parfois marquées concernant le respect des garanties procédurales d'ordre formel et matériel. Les décisions de mise à l'isolement qu'elle a examinées⁶² n'indiquaient pas toujours clairement à quelle fréquence la mesure allait être réexaminée, ni si la personne avait effectivement pu faire usage de son droit d'être entendue. Dans un cas, l'isolement cellulaire avait été ordonné pour une durée indéterminée et maintenue durant plusieurs an-

⁶⁰ Op. cit., p. 19.

⁶¹ *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 10 au 20 octobre 2011*, Strasbourg le 25 octobre 2012, CPT/Inf (2012) 26, ch. 53, disponible sur: <<http://www.cpt.coe.int/documents/che/2012-26-inf-fra.pdf>> (vu le 12 juin 2014).

⁶² Cas observés dans les établissements de Hindelbank, Lenzburg, Pöschwies et Thorberg.

nées, sans faire l'objet d'un examen formel quant à son bien-fondé. Lorsqu'une décision de prolongation avait été rendue, il arrivait aussi qu'elle ne soit pas suffisamment motivée et documentée. Enfin, les décisions ne contenaient la plupart du temps pas d'objectifs quant aux modalités d'exécution de l'isolement et des mesures à prendre visant à réintégrer à terme les personnes concernées dans un régime de détention ordinaire. Or, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Tribunal fédéral, la mise à l'isolement pour une durée indéterminée est contraire à l'art. 3 CEDH.⁶³ La Commission recommande dès lors aux cantons de toujours conférer à l'autorité d'exécution la compétence d'ordonner l'isolement cellulaire et de veiller à ce que la mesure soit réexaminée régulièrement, c'est-à-dire au moins tous les trois mois⁶⁴, par une instance indépendante. Le cas échéant, sa prolongation doit être suffisamment motivée. On rappellera à cet égard que plus la durée de l'isolement se prolonge et plus la justification doit être circonstanciée et argumentée. Les décisions doivent en outre être solidement documentées, compréhensibles et accessibles en tout temps aux personnes concernées. Quant aux personnes incarcérées placées en quartier de haute sécurité, elles doivent pouvoir faire usage de leur droit d'être entendues. Une copie de la décision, indiquant les voies de recours, doit leur être remise dans tous les cas.

d. Mise à l'isolement de personnes souffrant de troubles psychiques

La mise à l'isolement de personnes souffrant de troubles psychiatriques sévères, dans certains cas non traités, est une pratique extrêmement problématique.⁶⁵ La Commission a rencontré à plusieurs reprises le cas de personnes fortement atteintes dans leur santé psychique et qui, pour certaines d'entre elles, étaient maintenues depuis plusieurs années en isolement cellulaire. Il ressort des expertises psychiatriques consultées que la mise en danger d'autrui invoquée pour justifier la mesure était liée le plus souvent au trouble

⁶³ Voir aussi à ce sujet Künzli et al., p. 39.

⁶⁴ Cette fréquence correspond aux recommandations du CPT. Voir *21e Rapport général du CPT*, CPT, 1^{er} août 2010 – 31 juillet 2011, ch. 57 let. c, disponible sur: <<http://www.cpt.coe.int/fr/annuel/rapp-21.pdf>> (vu le 13 juni 2014).

⁶⁵ Voir Künzli et al., p. 26 ss.

psychique. Si les effets nocifs de l'isolement sur les personnes particulièrement vulnérables ont déjà été évoqués plus haut, il y a lieu de rappeler ici que le confinement découlant du régime de la détention cellulaire a des répercussions négatives sur certains troubles psychiatriques et peut, tendanciellement, les aggraver.⁶⁶ La plupart des quartiers de haute sécurité ne sont en outre pas appropriés à la prise en charge et au traitement de personnes souffrant de maladies psychiques. Dans leur cas, la mise à l'isolement se résume dans les faits à une simple mesure de sûreté sans possibilité de suivi thérapeutique approprié, ce qui rend un assouplissement de la mesure difficile voire impossible.

Le CPT a lui aussi évoqué cette problématique à plusieurs reprises lors de ses visites et invité les autorités suisses à veiller à ce que les personnes incarcérées souffrant de troubles psychiques ne soient pas mis à l'isolement mais soient pris en charge dans des établissements psychiatriques adaptés.⁶⁷ La Commission recommande aux autorités cantonales de rechercher des solutions pour que les personnes incarcérées jugés dangereuses en raison des troubles mentaux dont elles souffrent soient placées et traitées dans des établissements psychiatriques fermés.

e. Conditions matérielles et régime de détention

L'isolement cellulaire est généralement exécuté dans les quartiers de haute sécurité des pénitenciers d'une certaine taille, lesquels se caractérisent déjà en soi par un niveau de sécurité élevé (voir ci-dessus). Ces quartiers spéciaux disposent tous d'une cour de promenade sécurisée, avec une voie d'accès distincte, et dont la taille varie en fonction des établissements. Dans certains pénitenciers, des salles de séjour, de travail ou de sport sont aussi disponibles. Les cellules individuelles, d'une dimension appropriée d'environ 12 m², sont toutes équipées de toilettes et bien éclairées.⁶⁸

⁶⁶ Voir Grassian (2006), p. 348.

⁶⁷ Voir *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007*, Strasbourg le 13 novembre 2008, CPT/Inf (2008) 33, ch. 138.

⁶⁸ Pour une description détaillée des différents établissements voir Künzli et al., p. 12 ss.

Le régime de détention correspond à un régime d'isolement : les personnes incarcérées restent généralement enfermées 23 heures par jour dans leur cellule et se rendent individuellement à la cour de promenade, où ils peuvent se mouvoir librement pendant une heure. Les possibilités d'occupations sont limitées et se résument à l'exécution de travaux simples en cellule, sans contact avec d'autres détenus. Seuls quelques établissements offrent des possibilités de pratiquer du sport.⁶⁹ Compte tenu des règles internationales et, notamment, des normes du CPT⁷⁰, la Commission est d'avis qu'une durée d'enfermement quotidienne de 23 heures ne tient pas suffisamment compte du principe de proportionnalité. Elle recommande aux directions des établissements de développer les possibilités d'occupations et d'activités sportives et de loisirs, en permettant aux personnes isolées de bénéficier individuellement de ces offres.

Dans le régime de la détention cellulaire, les contacts avec le monde extérieur sont en principe réduits au minimum, même si, conformément aux normes internationales (voir ci-dessus), ils ne devraient pas être entièrement supprimés.⁷¹ Dans les établissements visités par la CNPT, les intéressés ont la possibilité d'écrire des lettres, de téléphoner et de recevoir des visites avec des restrictions diverses.⁷² Dans la plupart des quartiers de haute sécurité, les visites se font généralement dans une pièce munie d'une vitre de séparation, même lorsqu'il s'agit des membres de la famille.⁷³ Un seul établissement visité accepte de faire des exceptions en cas de bonne conduite pour les personnes se trouvant en isolement cellulaire depuis plusieurs années.⁷⁴ Pour la Commission, la restriction des contacts avec le monde extérieur ne devrait pas revêtir un caractère systématique, mais être adaptée aux circonstances de chaque

⁶⁹ Lors des visites de la CNPT, seuls les pénitenciers de Bochuz et de Bostadel possédaient une salle de sport. Voir Künzli et al., p. 56, pour une description actuelle des locaux aménagés à Hindelbank et à Lenzburg pour permettre aux personnes incarcérées de pratiquer une activité sportive.

⁷⁰ Voir 21^e Rapport général du CPT, CPT, 1^{er} août 2010 – 31 juillet 2011, ch. 57, disponible sur: <<http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-21.pdf>> (vu le 11 juin 2014) ; voir aussi à ce sujet les explications de Künzli et al., p. 57.

⁷¹ Voir aussi à ce sujet les explications de Künzli et al., p. 47 ss.

⁷² Voir Op. cit., p. 50. Voir également les rapports de la CNPT sur les établissements de Bostadel, Bochuz, Hindelbank, Lenzburg, Pöschwies et de Thorberg.

⁷³ Voir aussi Künzli et al., p. 49.

⁷⁴ Il s'agit de l'établissement de Pöschwies.

cas. Elle recommande à la direction des établissements d'examiner l'opportunité de ces restrictions au regard du principe de proportionnalité, en veillant éventuellement à les adapter lorsque l'isolement se prolonge sur une longue période. Dans la mesure du possible, et dans un but de resocialisation, il conviendrait également de favoriser de manière ciblée, dans le cadre du plan d'exécution des peines, les contacts sociaux avec les autres personnes incarcérées et le personnel.⁷⁵

3.4 Conclusions

Pour juger de la conformité de l'isolement cellulaire aux normes internationales des droits humains, il convient de tenir compte des particularités du cas d'espèce. Il est néanmoins possible de dégager de la jurisprudence internationale une série de normes fondamentales, également déterminantes pour la Suisse. On peut ainsi établir que la mise à l'isolement doit satisfaire à des exigences strictes au regard du principe de proportionnalité en ce qui concerne la manière dont elle est ordonnée, sa durée et les modalités concrètes de son exécution.⁷⁶ Cette mesure ne doit en outre s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles strictement définies.⁷⁷ Il s'agit d'une mesure de dernier recours, qui doit par conséquent être appropriée pour atteindre le but visé, à savoir protéger les tiers. Plus l'isolement cellulaire se prolonge et plus les décisions s'y rapportant doivent être circonstanciées. La pression s'accroît aussi sur les autorités d'exécution et la direction des établissements pour réintégrer les personnes confinées à l'isolement dans le régime de détention ordinaire. Le nombre de personnes souffrant de troubles psychiques parfois graves placées dans un quartier de haute sécurité a fortement augmenté ces dernières années, les établissements psychiatriques refusant de prendre en charge des cas la plupart du temps complexes. Or la pratique consistant à les mettre à l'isolement dénature le but premier de l'isolement cellulaire et soulève des questions touchant au respect des droits fondamentaux et des droits humains qu'il convient de clarifier de toute urgence.

⁷⁵ Voir à ce sujet Künzli et al., p. 51 ss. Voir aussi les recommandations de la CNPT concernant les établissements de Hindelbank et de Pöschwies.

⁷⁶ Voir pour un exposé détaillé Künzli et al., p. 7.

⁷⁷ *Règles pénitentiaires européennes*, Conseil de l'Europe, 11 janvier 2006, Recommandation Rec(2006)2, ch. 60.5., disponible sur: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955547&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>> (vu le 13 juin 2014).

Collaboration avec les autorités

4

4.1 Autorités fédérales

a. Office fédéral des migrations (ODM)

Les questions liées à l'échange de données médicales dans le cadre des rapatriements aériens sous contrainte ont donné lieu à diverses rencontres et ont débouché sur la création d'un groupe de travail entre représentants de la Confédération, des cantons et acteurs clés du domaine médical, dont la CNPT. Une première rencontre a eu lieu en octobre 2013 réunissant des représentants des institutions suivantes:

- l'Office fédéral des migrations (ODM) ;
- la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
- la Conférence des directeurs et directrices cantonaux de justice et police (CCDJP) ;
- la Conférence des commandants de police cantonale de suisse (CCPCS) ;
- la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ;
- l'Association des services cantonaux de migration (ASM) ;
- la Fédération des médecins suisses (FMH) ;
- l'Académie Suisse des sciences médicales (ASSM) et la Commission centrale d'éthique (CCE) ;
- Oseara SA, l'organisation chargée de l'accompagnement médical.

Le but de ce dialogue entre acteurs clés du domaine médical est de mettre en place des procédures permettant de prévenir au mieux les risques médicaux liés à l'application des mesures de contrainte dans le cadre des rapatriements aériens. Car si la Suisse est l'un des rares pays européens à assurer un accompagnement médical systématique lors du renvoi de personnes étrangères, elle est aussi le seul pays à appliquer de manière systématique des mesures de contrainte. Dans le cadre de ce dialogue, la CNPT a notamment rappelé que la Suisse devait se doter d'une base légale pour l'administration forcée de médicaments, et qu'au vu du devoir de protection de l'Etat envers toute personne privée de liberté, l'échange de données médicales entre médecins pénitentiaires et médecins accompagnants doit être systématique, particulièrement en cas de contre-indications médicales.

4.2 Autorités cantonales

a. Comité des neufs de la CCDJP

Lors de la réunion du mois de février du Comité des neufs de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la CNPT a été invitée à présenter son programme annuel. Elle a notamment informé le Comité des thématiques prioritaires qu'elle entend approfondir, notamment les divisions de haute sécurité et les mesures thérapeutiques au sens de l'art. 59 al. 3 CP et a présenté un rapide survol des priorités dans le domaine des rapatriements aériens sous contrainte.

4.3 Dialogue spécialisé avec la Conférence des commandants de police cantonale de suisse, l'Office fédéral des migrations et l'Association des services cantonaux de migration

A trois reprises, des échanges de vues ont eu lieu sur les observations et recommandations de la CNPT dans le cadre des rapatriements aériens sous contrainte. Ce dialogue très précieux aux yeux de la Commission a permis d'aborder les questions clés et de prendre des mesures de type institutionnel pour remédier à certains problèmes identifiés durant les rapatriements aériens.

4.4 Forum sur les questions liées aux rapatriements aériens sous contrainte

A deux reprises, la CNPT a rassemblé les organisations membres dans le cadre du Forum pour le monitoring de l'exécution des renvois en vertu du droit des étrangers. Les questions médicales soulevées par l'usage des mesures de contraintes, la préparation des personnes au départ ou le renvoi de groupes vulnérables (notamment la question du traitement réservé aux familles avec enfants) ont constitué les principaux sujets de discussion.

Contacts avec institutions partenaires

5

5.1 Contacts nationaux

a. Société civile

En septembre 2013, la CNPT a organisé une rencontre à l'Université de Berne avec des organisations de la société civile actives dans la protection des droits de l'homme et les questions de droit d'asile et des étrangers. La Commission a notamment informé les organisations présentes des développements récents dans le domaine des rapatriements aériens sous contrainte. Elle entendait par ailleurs explorer les possibilités d'appuyer les recommandations de la Commission par des mesures de plaidoyer spécifiques de la société civile, afin d'augmenter leur impact. A cette occasion, la Commission s'est rendue compte que peu d'organisations sont engagées au plan suisse en faveur des personnes privées de liberté et que lorsqu'elles existent, les initiatives tendent à être locales et régionales.

b. Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

En 2013, la CNPT a participé à deux séances du Conseil consultatif du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), dont elle est membre.

La CNPT a développé de nombreuses synergies avec le CSDH. En 2013, le CSDH a notamment réalisé pour le compte de l'Office fédéral de la Justice (OFJ) une étude sur les régimes de haute sécurité dans les prisons suisses, étude dont la CNPT avait suggéré la réalisation. Par ailleurs, et au vu de son expertise en matière de droits humains, la CNPT a confié au CSDH un mandat de monitoring pour le recueil systématique de la jurisprudence internationale et nationale en matière de privation de liberté.

c. Groupe réunissant des organisations dans le domaine des droits humains à Genève

Suite à la suppression du Bureau pour les droits humains dans le canton de Genève a été créé un groupe réunissant des intervenants genevois en matière de droits humains piloté par le Conseiller d'Etat en charge du Département de la Sécurité Pierre Maudet, afin de permettre un échange entre l'Etat et des acteurs de la société civile. La CNPT y a participé à deux reprises. La discussion a notamment porté

sur la surpopulation à la prison de Champ-Dollon. Les cas de récidives violentes dans les cantons de Vaud et Genève ont donné lieu à un autre échange de vue, tout comme le projet fédéral de centre fermé pour requérants récalcitrants, et la nécessité de faire baisser les effectifs en matière de détention administrative.

5.2 Contacts internationaux

a. Echange avec le Mécanisme National de Prévention du Sénégal

En 2013, la CNPT a accueilli une délégation de son homologue sénégalais. Créé au Sénégal en 2009, l'Observatoire des Lieux de Privation de Liberté (ONLPL) s'est rendu en Suisse avec le soutien de l'Association pour la Prévention de la Torture (APT) et sur recommandation du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT), afin d'échanger des idées avec les représentants de la CNPT et de les accompagner lors d'une visite d'établissement. C'est dans cet esprit qu'en octobre, l'ONLPL a accompagné la CNPT lors de sa visite au centre pour mineurs de La Clairière dans le canton de Genève. La Commission lui a présenté sa méthodologie et ses procédures.

b. Conférence sur l'immigration et la détention en Europe

En novembre à Strasbourg, la CNPT a participé à la Conférence sur l'immigration et la détention en Europe organisée par le Conseil de l'Europe. Les MNP ont notamment débattu de la nécessité d'élaborer des standards propres à la détention administrative en vue du renvoi, dont les conditions varient considérablement d'un pays européen à l'autre. A l'instar des règles pénitentiaires européennes, ces standards devraient définir un cadre commun à tous les pays du Conseil de l'Europe et régler des questions comme le degré de fermeture des établissements pratiquant la détention administrative.

Comptes 2013 et budget 2014

6

	1.1.2013 -31.12.2013	Budget 2014
CHARGES	chiffres au 31.12.2013	
CNPT		
Charges de conseil des membres de la Commission		
Visites d'établissements	123'924.00	55'000.00
Visites ad hoc	0.00	5'000.00
5 assemblées plénières	26'000.00	26'000.00
Séances du Bureau	7'000.00	7'000.00
Groupes de travail	2'219.00	15'000.00
Séance spéciale sur la stratégie	4'131.00	10'000.00
Expertises Université de Berne	10'000.00	10'000.00
Mandat de monitoring CSDH	1'890.00	8'000.00
Visites d'experts démence + psychiatrie	–	6'000.00
Accompagnement scientifique lors de visites de la Commission	–	10'000.00
Organisation, voyages et hébergement	9'666.00	30'000.00
Total charges de conseil des membres de la Commission	184'830.00	182'000.00
Charges de personnel		
Total charges de personnel	367'537.00	357'272.00

Observation des renvois

Equipe de 12 observateurs

2 séances d'échange d'informations par an	1'854.00	5'000.00
Organisation, voyages et hébergement	2'978.00	10'000.00
Indemnités aux observateurs pour accompagnement des vols et transferts	95'194.00	95'000.00
Total charges de l'observation des renvois	100'026.00	110'000.00

Charges pour travail de relations publiques

Prestations en matière de communication	11'174.00	10'000.00
Mise en pages et graphisme du rapport annuel	22'210.00	10'000.00
Total Aufwand Öffentlichkeitsarbeit	33'384.00	20'000.00

Autres charges administratives

Voyages, frais, coûts des séances	6'702.00	7'000.00
Matériel de bureau, imprimés, téléphone, courrier	179.00	2'000.00
Total autres charges administratives	6'881.00	9'000.00

Total CHARGES	692'658.00	678'272.00
----------------------	-------------------	-------------------

