



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

2014



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)

2014

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 : CNPT, Bundesrain 20, 3003 Berne
www.cnpt.admin.ch

Mot du président	5
1. Orientations stratégiques	9
2. Activités en 2014	13
3. Conformité aux droits fondamentaux de l'exécution de la détention avant jugement	25
4. Collaboration avec les autorités	51
5. Contacts et échanges avec des institutions partenaires	55
6. Comptes 2014 et budget 2015	59

Mot du président

La CNPT peut certainement s'enorgueillir d'avoir réussi à renforcer les droits fondamentaux des personnes détenues. Il est néanmoins reproché à la CNPT, par le biais de quelques responsables politiques, de se focaliser parfois lors de ses missions d'inspection sur « des points de détail qui n'ont, de plus, rien à voir avec de la torture ».

Qu'en est-il exactement ?

Il convient tout d'abord de préciser que notre Commission ne se limite pas, durant ses visites, à examiner uniquement les éventuelles allégations de mauvais traitements physiques et/ou psychiques délibérés dont pourraient avoir été victime les détenus avec lesquels elle s'entretient. Cet aspect de ses investigations, même s'il ne doit jamais être d'emblée écarté, ne constitue qu'une infime partie de son activité.

Dès le début de son existence, la CNPT a du reste estimé à l'unanimité que son appellation officielle (« Commission de prévention de la torture ») était inadéquate. Non seulement parce que ce titre pouvait être perçu comme infamant par le personnel des différents établissements visités, potentiellement considérés comme des tortionnaires. Mais également parce qu'il s'avérait bien trop réducteur par rapport au mandat réel de la CNPT.

Pour en être convaincu, il suffit de se référer à la loi fédérale qui l'a instituée¹, en particulier à son article 2 qui définit ses tâches : « La commission ... examine régulièrement la situation des personnes qui sont privées de liberté... ; elle formule des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'*améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté...* ».

La mission de la CNPT ne se réduit donc pas à une simple chasse aux tortionnaires ! Elle doit au contraire faire des propositions, parfois toutes simples, afin de rendre la privation de liberté la moins déshumanisée possible. Le regard extérieur professionnel porté par les délégations visiteuses de la CNPT peut certainement participer, dans la mesure des possibles, à cette amélioration du quotidien des détenus.

Pratiquement, quels sont les reproches adressés à la CNPT ? Certains estiment parfois que nos recommandations n'ont aucun lien avec la prévention de la torture. Elles s'éloigneraient beaucoup trop de notre mandat et pourraient même être considérées comme des exigences de luxe. C'est le fameux fantasme de la « prison quatre étoiles » !

Penchons-nous sur deux exemples concrets, parmi tant d'autres :

Le premier relatif aux recommandations de la CNPT visant à accroître le choix des produits à cantiner dans une prison.

La vie, parfois la survie, en prison tient souvent à de toutes petites choses. Pour un détenu, la possibilité d'acquérir, de choisir librement quelques produits supplémentaires lui permet de garder une parcelle d'autonomie dans un monde carcéral où tout est réglé jusque dans les moindres détails. Cette capacité décisionnelle, même infime, dans la conduite de leur vie quotidienne permet aux personnes détenues d'échapper parfois à un sentiment de déshumanisation complet.

Autre exemple : les recommandations adressées à la direction de l'établissement d'augmenter le nombre de chaînes TV (précieuses petites fenêtres sur le monde !) alors que l'établissement permet

¹ Loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture du 20 mars 2009, RS 150.1.

déjà aux détenus d'accéder (contre paiement) à une douzaine de programmes. Lorsqu'on sait qu'en l'espèce la grande majorité de ces chaînes sont en langue allemande, mais qu'un bon nombre des détenus qui y sont incarcérés ne parlent pas, ou très mal l'allemand, on peut aisément comprendre que cette proposition n'est peut-être pas aussi exagérée qu'il n'y paraît de prime abord.

Après bientôt six ans d'existence, la CNPT est persuadée que son rôle consiste aussi à s'intéresser à des questions qui peuvent apparaître futiles à celles et ceux qui parfois ont une idée plutôt caricaturale de la vie dans une prison.

La quasi-totalité de la population carcérale recouvre tôt ou tard la liberté. La collectivité tout entière a elle aussi largement intérêt à ce que les détenus réintègrent la société dans de bonnes dispositions. Et ceci grâce à des peines privatives de liberté les plus humaines possibles.



Jean-Pierre Restellini, président

Orientations stratégiques

1

Après avoir examiné en 2013 l'impact de ses recommandations, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a consolidé, pendant l'année sous revue, sa stratégie pour les années 2015 à 2018. Compte tenu des ressources limitées dont elle dispose, elle a procédé à un examen général de ses objectifs stratégiques et de ses méthodes, ainsi que des normes qu'elle applique et de l'ensemble de ses procédures internes.

Des adaptations ont été apportées en particulier à la méthodologie des visites et à la procédure d'établissement des rapports. Constatant notamment que la procédure de rapports absorbait trop de ressources, la Commission a décidé en avril 2014 de simplifier la procédure. Dans un souci d'efficacité, l'accent sera dorénavant mis sur l'élaboration de rapports thématiques concernant des aspects essentiels touchant aux droits fondamentaux dans le cadre de la privation de liberté. Le but est que ces thèmes prioritaires puissent être mieux abordés à l'échelle suisse, à un niveau supérieur. Ces orientations thématiques serviront aussi de fil conducteur pour la conduite des visites, de manière à permettre l'examen systématique de questions relatives aux droits fondamentaux dans différents types d'établissements.

Ces derniers temps, la Commission a commandé un plus grand nombre d'expertises externes afin de clarifier des problématiques complexes relatives à l'exécution de mesures privatives de liberté et de compléter ses propres points de vue avec des contributions de spécialistes indépendants. Les observations ainsi recueillies sont examinées à la lumière des normes internationales pour en contrôler leur conformité aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux, avant d'être discutées en interne. Les recommandations qui en résultent sont ensuite adressées à des autorités situées à différents niveaux. En focalisant ses rapports sur des thèmes pertinents à l'échelle suisse concernant le respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'exécution des mesures privatives de liberté, la Commission peut apporter une contribution essentielle à la clarification de questions de principe importantes. Elle continuera, comme elle le fait aujourd'hui, d'établir un rapport à l'attention des établissements visités, de manière notamment à pouvoir leur donner un feedback général sur les conditions matérielles de la privation de liberté et le respect des droits fondamentaux. Il s'agira néanmoins de rapports succincts.

La CNPT entend également continuer de promouvoir de manière ciblée le dialogue régulier avec les autorités cantonales, en lien notamment avec l'établissement de rapports et les recommandations qu'elle formule. La Commission prévoit par ailleurs de prolonger dans certains cas ce dialogue par des entretiens plus approfondis avec les autorités, car ces échanges complètent de manière essentielle les rapports et permettent d'ouvrir une discussion sur des problèmes touchant aux droits de l'homme.

Avec l'adaptation de ses méthodes, la Commission a aussi modifié sa stratégie de communication. Dès à présent, la publication des rapports ne sera plus systématiquement suivie d'un communiqué de presse. Conformément au principe de la transparence, les rapports seront néanmoins publiés sur le site de la CNPT. En matière de communication également, l'accent sera mis sur les rapports thématiques consacrés à des sujets pertinents à l'échelle suisse concernant le respect des droits de l'homme dans le cadre de l'exécution des mesures privatives de liberté.

La Commission a adopté sa stratégie consolidée lors de sa retraite de novembre 2014. Pour contrôler la conformité aux droits de l'homme de l'exécution des mesures privatives de liberté, la CNPT se fonde sur la législation et la jurisprudence nationales, pour autant qu'elles correspondent pour l'essentiel aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Dans les cas où la protection conférée par la législation et la jurisprudence nationales est moins complète que les garanties internationales (y compris les instruments de droit souple) ou est en contradiction avec ces règles, la Commission se réfère à la norme qui restreint le moins les droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Par cette orientation stratégique, la CNPT s'attache à mettre en œuvre de manière appropriée son mandat légal, à savoir améliorer la situation des personnes privées de liberté.

Activités en 2014

2

Au cours de sa cinquième année d'activité, la Commission a continué ses visites dans des établissements de privation de liberté, conformément au mandat que lui confère la loi. Le dialogue régulier avec les autorités cantonales et fédérales sur des questions concernant le respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'exécution des mesures privatives de liberté a occupé une place importante.

En 2014, la CNPT a visité 21 établissements, dont sept centres de détention avant jugement, deux établissements pénitentiaires, six établissements servant à l'exécution de sanctions prononcées en application du droit pénal des mineurs (DPMIn)² et, enfin, trois établissements gérés par la police.³ Des visites de suivi ont eu lieu dans trois établissements pour contrôler la mise en œuvre des recommandations formulées précédemment. Au terme de chaque visite, un entretien confidentiel a été mené avec les représentants des autorités d'exécution et la direction d'établissement pour leur exposer oralement les constatations et les recommandations.

La Commission a porté une attention particulière à la détention avant jugement – au sens de l'art. 235 du code de procédure pénale (CPP)⁴, à l'exécution de sanctions prononcées en application des art. 15 et 25 DPMIn et à l'exécution de mesures en application de l'art. 314b du code civil (CC)⁵ dans une institution fermée pour mineurs ou une prison. Le but de ces visites était de vérifier les bases légales cantonales régissant ces différentes formes d'exécution et de s'assurer du respect des droits fondamentaux des intéressés. La Commission a commandé deux études afin de clarifier des aspects spécifiques concernant ces thématiques.

Parallèlement, la CNPT a accompagné un total de 46 rapatriements sous contrainte de niveau 4 au sens de l'art. 28, al. 1, de l'ordonnance sur l'usage de la contrainte (OLUSC)⁶ effectués par

² Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMIn), RS 31101.

³ Les rapports de visite de la CNPT et ses autres publications sont disponibles sur le site internet de la CNPT : <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publiservice.html>.

⁴ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP), RS 312.0.

⁵ Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210.

⁶ 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, OLUSC), RS 364.3.

la voie aérienne⁷ et 46 transferts⁸ de personnes à rapatrier jusqu'à l'aéroport. Neuf de ces vols ont servi à l'exécution de renvois en vertu de l'accord d'association à Dublin (AAS)⁹, conformément à l'art. 64a de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).¹⁰ Dans sept cas, il s'agissait de vols dits « T7 », à bord desquels sont exécutés des renvois de différents niveaux.¹¹ La Commission discute régulièrement avec les autorités d'exécution de ses observations et de ses recommandations. Celles-ci sont consignées dans un rapport annuel sur le contrôle de l'exécution des renvois en application du droit des étrangers, qui est soumis pour avis au Comité d'experts Retour et exécution des renvois.

2.1 Visites dans des établissements de privation de liberté

La compétence que lui confère la loi d'inspecter régulièrement tous les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté permet à la Commission de se faire une image concrète de la pratique en matière d'exécution de peines et de mesures et de récolter des données partout en Suisse. La méthodologie relative à ces visites revêt donc une importance fondamentale.

Les inspections se déroulent en deux temps : la délégation mène des *entretiens individuels ou de groupe* avec des membres de la direction, des personnes privées de liberté et des membres du personnel, et examine tous les documents jugés utiles, par exemple des règlements internes, des décisions relatives à des mesures disciplinaires et à des mesures de sûreté, des dossiers médicaux et des plans d'exécution des peines.

⁷ L'observation a porté aussi bien sur l'organisation au sol que sur la phase de vol proprement dite et la remise aux autorités de l'État de destination.

⁸ Le terme « transfert » désigne la prise en charge au lieu de séjour et le transport jusqu'à l'aéroport d'une ou plusieurs personnes à rapatrier.

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 (avec acte final), RS 0.142.392.68.

¹⁰ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), RS 142.20.

¹¹ Voir à ce sujet le rapport de la CNPT du 19 juillet 2014 relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, ch. 6.

La Commission peut effectuer des visites *avec ou sans notification préalable*. La décision est prise en fonction de la situation.

Les principales observations faites par la CNPT en 2014 lors de ses visites sont résumées ci-après. Les établissements sont classés par catégorie:

a. Établissements servant à la détention avant jugement

De manière générale, le régime de détention dans les établissements de détention avant jugement peut être qualifié de très restrictif. Une majorité de détenus restent enfermés en cellule 23 heures sur 24, sans accès ou avec un accès très limité à des activités sportives et occupationnelles. Par ailleurs, ils subissent d'importantes restrictions, notamment dans leurs contacts avec le monde extérieur.

I. Prison régionale de Thoune (BE)

L'établissement exécute tous les types de détention prévus par la loi, en particulier la détention avant jugement. Il accueille aussi bien des hommes, que des femmes et des mineurs. Si la CNPT a jugé correctes les conditions matérielles de détention, elle est d'avis que l'exécution de différents régimes de détention dans un établissement destiné prioritairement à la détention avant jugement conduit à des restrictions exagérées des droits fondamentaux de certaines catégories de personnes, notamment les mineurs et les personnes en exécution de peine. Vu le nombre élevé de mineurs incarcérés (144 en 2013), elle recommande aux autorités cantonales de prendre des mesures pour que ceux-ci puissent bénéficier d'un régime adéquat, notamment passer au moins 8 heures par jour en dehors de leur cellule et avoir accès à des activités sportives. La Commission salue toutefois les efforts de la direction de la prison pour prendre en compte autant que possible les besoins spécifiques des détenus, en particulier des jeunes et des femmes.

II. Établissement de détention avant jugement de Waaghof (BS)

L'établissement héberge des hommes, des femmes et des mineurs en détention avant jugement et en exécution de courtes peines, ainsi que des personnes étrangères en détention administrative.

La CNPT salue tout particulièrement la possibilité pour les personnes en détention avant jugement d'être placées dans des unités de vie avec une ouverture des cellules durant la journée, tout comme leur accès à des activités de travail et sportives. Si la Commission juge les conditions matérielles de détention globalement correctes, elle estime que la mauvaise qualité de l'air et le manque d'accès à la lumière du jour dans les cellules sont problématiques. Par ailleurs, elle recommande d'élaborer un règlement spécial pour les mesures de sécurité et de consigner par écrit les placements en cellules de sécurité.

III. Prison régionale d'Altstätten (SG)

Prioritairement destiné à la détention avant jugement et à l'exécution de courtes peines, cet établissement accueille également des femmes. La CNPT estime qu'il est géré de manière professionnelle, mais déplore qu'une séparation des différents régimes de détention ne puisse être réalisée qu'au niveau des cellules avec des conditions qui s'avèrent dès lors trop restrictives pour les personnes en exécution anticipée de peine ou en détention administrative selon la LEtr. La Commission salue la volonté d'amélioration de la direction, en dépit de ces conditions difficiles. À son avis toutefois, les personnes en détention avant jugement subissent des restrictions exagérées de leurs droits fondamentaux, notamment dans les contacts avec le monde extérieur. Elle recommande une augmentation rapide des effectifs en personnel de la prison.

IV. Établissement pénitentiaire de Sennhof (GR)

Cette prison accueille à la fois des personnes en exécution de peine, en détention avant jugement et en détention administrative en vue de l'expulsion (dans le cadre de la LEtr), bien que le principe de séparation entre les différents régimes de détention ne puisse être respecté. Elle héberge aussi des femmes et des mineurs dans des infrastructures jugées vétustes mais correctes par la CNPT. Cette dernière a toutefois jugé que les femmes en détention administrative subissent d'importantes restrictions de leurs droits fondamentaux, notamment parce qu'elles passent au moins 21 heures par jour dans leurs cellules. Le mélange de différents types de détention au sein d'un même établissement porte également préjudice aux

femmes et aux mineurs, dont les besoins spécifiques ne sont pas suffisamment pris en considération. La Commission salue donc le projet d'agrandissement de la prison, tout comme la variété d'activités occupationnelles proposées, offre qui pourrait toutefois être élargie afin que chaque détenu puisse en profiter.

V. Prison de Stans (NW)

Établissement de détention préventive et d'exécution de peines, cette prison accueille aussi des personnes en détention administrative en vue de l'expulsion (selon la LEtr). La CNPT salue la possibilité pour les personnes en détention avant jugement de séjourner dans des unités de vie. Mais elle estime que la luminosité et l'aération des locaux doivent être améliorées. Elle juge l'établissement inadéquat pour la détention administrative, en raison de conditions d'incarcération trop restrictives. La Commission recommande d'élaborer un règlement spécifique pour les mesures de sécurité et de tenir le registre des personnes placées en cellule de sécurité.

VI. Prison de la Croisée (VD)

Agrandi en 2013, l'établissement connaît une surpopulation chronique, avec un taux d'occupation moyen de 152 % (322 détenus lors la visite de la CNPT). La Commission salue l'engagement de la direction et du personnel, ainsi que l'attention portée aux besoins des détenus. Les conditions matérielles de détention sont jugées correctes par la CNPT, qui recommande toutefois d'assurer une meilleure séparation des détenus fumeurs et non-fumeurs, telle que le prévoit la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif de 2008. Quant aux portions de nourriture, elles devraient être augmentées pour assurer que tous les détenus, notamment les plus jeunes, mangent à leur faim. Initialement destinée à la détention avant jugement, la Croisée accorde depuis fin 2012 la priorité aux personnes condamnées et en exécution anticipée de peine, deux catégories en constante augmentation. La Commission regrette que les personnes en détention avant jugement ne soient plus hébergées dans les unités de vie, où le régime de ces unités était mieux à même de respecter les droits des détenus au regard de la présomption d'innocence. La CNPT regrette également l'impossibilité d'assouplir le régime de détention des personnes en détention avant

jugement, en raison du manque de place. En revanche, la Commission salue le fait que les visites familiales se fassent dans un parloir ouvert. Par ailleurs, la CNPT recommande de consigner par écrit le motif des placements dans la cellule médicale, ainsi que leur durée. Quant aux cellules disciplinaires, la Commission recommande que les placements n'y excèdent pas 14 jours (30 selon le règlement).

VII. Prison de Dielsdorf (ZH)

Créé en 1960, cet établissement est destiné à l'exécution (anticipée) de peines, à la détention avant jugement et pour motifs de sûreté, ainsi qu'à l'exécution de peines privatives de liberté de substitution pour des femmes et des détenues mineures – avec leurs enfants jusqu'à 18 mois. De l'avis de la CNPT, la prison est gérée de manière professionnelle et ses infrastructures sont bonnes. La Commission salue en particulier la volonté de la direction d'assouplir les restrictions à la liberté de mouvement en offrant des occupations et des activités sportives. Elle estime toutefois que l'établissement n'est pas adapté aux jeunes détenues, qui devraient être hébergées ailleurs, pour pouvoir sortir au moins 8 heures par jour de leur cellule et accéder à des activités de formation, professionnelles et sportives. Par ailleurs, la CNPT est d'avis qu'il faut clarifier les conditions d'utilisation de la cellule de sécurité, notamment dans le contexte de l'enfermement de personnes suicidaires.

b. Établissements fermés pour mineurs

La Commission a visité en 2014 six établissements fermés pour mineurs¹², dans les cantons d'Argovie, de Berne, Fribourg, Valais, Vaud et Zurich. Certaines institutions hébergent exclusivement des jeunes exécutant une mesure au sens du DPMIn, d'autres en revanche accueillent également des jeunes faisant l'objet d'un placement en application du droit civil. La CNPT a commandé une étude externe afin de clarifier diverses questions qui se posent dans ce domaine concernant le respect des droits fondamentaux des mineurs enfermés. La Commission exposera dans un rapport thématique ses observations et ses recommandations au regard des normes

¹² Foyer d'éducation Lory (BE), Foyer d'éducation d'Aarburg (AG), Foyer St-Étienne (FR), Centre éducatif de Pramont (VS), Établissement pour mineurs Aux Léchaïres (VD) et division pour mineurs de la prison de Limmattal (ZH).

internationales relatives aux droits des enfants et des dispositions pertinentes du droit suisse. La publication du rapport est prévue à l'automne 2015.

c. Établissements d'exécution des peines et des mesures

I. Prison de Porrentruy (JU)

Vétuste, le château de Porrentruy offre des conditions matérielles de détention jugées inadéquates par la Commission : exigüité, séparation insuffisante entre les divers types de détention, absence de promenade à l'air libre comme l'exigent pourtant les règles pénitentiaires européennes. La Commission recommande aux autorités politiques de prioriser la construction d'un nouvel établissement. En attendant, elle salue le fait que la direction accorde deux promenades par jour. La CNPT regrette aussi que les détenus n'aient aucune possibilité de travailler et invite la direction à offrir un nombre suffisant de places de travail, en particulier pour les détenus en exécution de peines ayant l'obligation légale de travailler. Par ailleurs, la Commission invite la direction à faire traduire le règlement de la prison dans les langues les plus courantes.

II. Établissement de Bellevue (VD)

Les conditions matérielles de détention peuvent être qualifiées de bonnes, le régime de détention est relativement souple, et l'offre d'activités professionnelles et de possibilités de formation est large. La CNPT salue aussi la possibilité novatrice sous l'angle de la réintégration sociale des détenus d'accéder de manière contrôlée à internet. Par contre, la CNPT juge trop longue la durée maximale des arrêts disciplinaires, fixée à 30 jours. La Commission recommande qu'elle n'excède pas 14 jours.

d. Établissements gérés par la police

I. Locaux de la police cantonale de Zurich

La Commission a visité à deux reprises, en 2014, la prison de la police cantonale de Zurich. Dans un cas, la visite avait été annoncée, dans l'autre il s'agissait d'une visite impromptue. La Commission

a constaté que les personnes détenues, dont des mineurs, ne sont pas séparées en fonction du motif de leur mise en détention et qu'elles peuvent être retenues jusqu'à sept jours dans les locaux de la police, conformément au § 1. alinéa 2 de l'ordonnance zurichoise sur les prisons de la police cantonale.¹³ Les conditions matérielles de détention des mineurs notamment sont jugées inappropriées, car la séparation d'avec les autres détenus adultes ne se fait qu'au niveau des cellules. De même, il est problématique que des personnes faisant l'objet d'une mesure de contrainte administrative ne soient pas séparées des personnes poursuivies pénalement. Il arrive même qu'elles soient placées dans la même cellule.

II. Locaux de la police cantonale et municipale vaudoise

Les deux visites simultanées réalisées de manière inopinée avaient pour but de vérifier des allégations récurrentes de personnes en détention avant jugement affirmant avoir été détenues entre 20 et 30 jours dans les locaux de la police, alors que la loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LVCPP)¹⁴ fixe un maximum de 48 heures. Lors de sa visite, la CNPT a en effet relevé avec inquiétude que la durée moyenne de détention dans les deux postes se situe au-delà de ce maximum. En revanche, la Commission salue les efforts entrepris pour créer 80 places supplémentaires à la Colonie des établissements de la plaine de l'Orbe (EPO), mais les juge insuffisants. Par ailleurs, la CNPT qualifie d'inacceptables les conditions de détention sur les deux sites, en raison du manque d'accès à la lumière du jour et à l'air frais, ce qui constitue une violation de l'art. 3 CPP et continue à s'apparenter à un traitement inhumain au sens de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).¹⁵

e. Visites de suivi

La mise en œuvre des recommandations formulées par la CNPT diffère en fonction des établissements. De manière générale, la Commission observe néanmoins avec satisfaction que nombre de ses

¹³ Ordonnance zurichoise du 25 juin 1975 sur les prisons de la police cantonale, ZH-Lex 551.5.

¹⁴ Loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LVCPP), LOI 312.01.

¹⁵ Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), RS 0.101.

recommandations ont d'ores et déjà été concrétisées au niveau de l'établissement au moment du compte rendu oral et que la direction a pris des mesures concrètes. Les recommandations nécessitant une modification législative ou des adaptations architecturales sont plus difficiles à mettre en œuvre.

I. Prison régionale de Berne (BE)

La Commission reconnaît que la direction de l'établissement s'efforce d'apporter des améliorations concrètes dans le cadre des possibilités existantes, mais constate que les recommandations adressées aux autorités à la suite de sa première visite en 2011, en particulier celles relatives aux conditions matérielles de détention et au régime de détention restrictif, n'ont pas donné lieu à des améliorations concrètes. La CNPT est en particulier préoccupée par la situation des personnes en exécution de peine et des personnes placées en détention administrative, qui subissent des conditions de détention trop sévères en raison notamment de l'exiguïté des locaux et du manque de personnel.

II. Prison de Champ-Dollon (GE)

Avec un taux d'occupation de plus de 200 %, la prison genevoise de Champ-Dollon connaît la situation de surpopulation carcérale la plus préoccupante de Suisse. En février 2014, le Tribunal fédéral a confirmé que, sous certaines conditions, notamment une durée excessive, les conditions de détention à Champ-Dollon pouvaient s'apparenter à un traitement dégradant.¹⁶ Le Conseil d'État prévoit de créer, d'ici l'été 2015, 100 places supplémentaires dans un nouvel établissement d'exécution de peines (la Brenaz) et d'en ouvrir un second de 450 places en 2018 (les Dardelles). La CNPT salue les efforts incontestables des autorités genevoises pour remédier à la situation, mais continue à estimer qu'ils seront insuffisants pour répondre aux effectifs croissants.

¹⁶ ATF 1B_335/2013, 1B_336/2013, 1B369/2013, 1B_404/2013 du 26 février 2014.

III. Clinique psychiatrique de Münsterlingen (TG)

La CNPT salue la rapide mise en œuvre par la direction de certaines de ses recommandations adressées au Conseil d'État suite aux visites de 2010 et de 2014, notamment les efforts entrepris pour mieux documenter dans un registre toute application des mesures de contention. La CNPT a rappelé que les mesures de contention ne doivent être appliquées qu'en dernier recours et que des moyens moins contraignants doivent être privilégiés en tout temps. Si de telles mesures s'avèrent néanmoins indispensables, elles doivent être dûment motivées. Par ailleurs, plus la mesure de contention dure longtemps, plus il est nécessaire d'augmenter les exigences à remplir pour justifier une telle mesure. La Commission réitère néanmoins sa recommandation relative à la durée des mesures de contention, notamment la fixation, et estime qu'une telle mesure ne devrait pas excéder plusieurs jours. S'agissant finalement des sanctions disciplinaires, la Commission a pris note avec satisfaction des compléments apportés au règlement interne. Elle recommande toutefois à l'établissement de concrétiser ces règles et de les adapter au domaine de la psychiatrie, tout en respectant les droits procéduraux y afférents.

Conformité aux droits fondamentaux de l'exécution de la détention avant jugement

3

3.1 Introduction

Depuis le début de son activité, la CNPT s'est rendue dans 26 établissements servant à l'exécution, entre autres, de la détention provisoire. Durant ces visites, elle a régulièrement observé que les conditions de détention des personnes incarcérées dans l'attente de leur jugement sont parfois excessivement restrictives et que la liberté de mouvement des intéressés et leurs contacts avec le monde extérieur sont considérablement restreints par rapport à d'autres catégories de détenus. Ces constats ont conduit la Commission à porter une attention particulière, pendant l'année sous revue, à cette forme de détention. Elle a ainsi inspecté un total de sept prisons préventives, dont deux accueillant des mineurs en attente de jugement. La Commission a procédé à une évaluation générale et critique de l'exécution de la détention provisoire à la lumière des droits de l'homme et des droits fondamentaux et au regard de la présomption d'innocence.

Il ressort des indications des concordats en matière d'exécution des peines que sur les 7048 places de détention que compte la Suisse, 3011 étaient destinées en 2014 à l'exécution de la détention provisoire au sens de l'art. 234, al. 1, CPP. Selon les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS), 1892 personnes – 1776 hommes et 116 femmes – étaient en détention avant jugement en 2014 ; 67 % d'entre elles étaient détenues dans les cantons de Berne, Genève, Vaud et Zurich.¹⁷

Afin de collecter le plus grand nombre possible de données de comparaison, la CNPT a inspecté des prisons dans différents cantons et différentes régions linguistiques. Elle s'est intéressée en particulier aux conditions matérielles de cette forme de détention au regard des droits fondamentaux. Sont pertinents à cet égard, entre autres éléments, le respect du principe de la séparation de détenus en fonction de leur statut, les restrictions de la liberté de mouvement des personnes détenues et notamment la durée d'enfermement en cellule, les modalités de l'exécution et l'accès à des occupations et à des activités sportives, ainsi que la manière dont sont gérés les contacts avec le monde extérieur, en particulier la possibilité d'accéder à un avocat, de passer des appels et de recevoir la visite de parents.

¹⁹ Statistik des Freiheitsentzuges 2014, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/05/key/ueberblick/wichtigsten_zahlen.html (besucht am 12. Mai 2015). <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/05/key/untersuchungshaft.html> (besucht am 23. Januar 2015).

La Commission a également examiné les aspects suivants :

- les bases légales, en particulier les dispositions cantonales concrétisant le droit de la procédure pénale, ainsi que les directives et les règlements internes des établissements ;
- les conditions matérielles de détention, en particulier l'aménagement des cellules, la qualité de l'air et l'arrivée de lumière du jour, l'alimentation et l'hygiène, les locaux et la place disponible ;
- le régime de détention, notamment les différentes formes d'exécution, les possibilités d'occupations et les activités sportives ;
- les contacts avec le monde extérieur, notamment l'accès au téléphone et le régime des visites.

Afin de compléter ses propres observations sur le plan juridique, la CNPT a en outre chargé le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) de réaliser une étude sur la mise en œuvre des normes en matière de droits de l'homme dans le cadre de la détention avant jugement.¹⁸ Les résultats de l'étude et les interrogations qu'elle soulève au regard des droits fondamentaux ont été discutés en avril 2015. Cette confrontation de constats théoriques et d'observations pratiques a permis à la Commission de formuler des recommandations concrètes.

Les points qui suivent passent en revue les principales normes pertinentes en matière de droits de l'homme concernant l'exécution de la détention provisoire et leur mise en œuvre au niveau cantonal.

3.2 Normes internationales en matière de droits de l'homme fondamentales au regard de la détention avant jugement

Au niveau international, différentes normes en matière de droits de l'homme sont déterminantes au regard de la détention avant jugement. Consacrés dans le Pacte international relatif aux droits

¹⁸ Künzli Jörg/ Frei Nula/ Schultheiss Maria, Untersuchungshaft. *Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, Gutachten zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), février 2015.

civils et politiques¹⁹ (Pacte II de l'ONU), dans la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants²⁰ et dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), les principes fondamentaux ont aussi été largement concrétisés dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il existe également une série d'instruments de droit souple (*soft law*), qui précisent davantage encore ces principes, notamment en ce qui concerne la manière concrète dont doit être organisée l'exécution de cette forme de détention. On mentionnera, entre autres, l'Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus²¹, les normes du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)²² et les recommandations de 2006 du Conseil de l'Europe concernant la détention provisoire.²³

Dans le cadre de la détention avant jugement, c'est notamment la durée de la mesure et les conditions de la détention qui peuvent poser problème au regard de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains.²⁴ Les restrictions inhérentes à la détention provisoire peuvent aussi porter atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale²⁵, dès lors que les personnes détenues ne peuvent pas avoir de contact avec leur famille pendant une durée indéterminée. Selon les circonstances, la détention avant jugement peut être contraire à l'interdiction de la discrimination conformément à l'art. 14 CEDH et à l'art. 14 du Pacte II de l'ONU.

Il importe également de faire une distinction entre les motifs du placement en détention provisoire, sa durée et les modalités

¹⁹ Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, RS 0.103.2.

²⁰ Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, RS. 0.105.

²¹ Résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

²² CPT/Inf/E (2002) 1 – révisées en 2013.

²³ Recommandation Rec(2006)13.

²⁴ Art. 3 CEDH, art. 7 Pacte II de l'ONU, art. 1 et 16 de la Convention des Nations Unies contre la torture et art. 10, al. 3, de la Constitution fédérale (Cst.)

²⁵ Art. 8 CEDH, art. 17 Pacte II de l'ONU, art. 13 Cst.

concrètes de l'exécution. Les garanties spécifiques s'appliquant à la détention avant jugement sont expliquées brièvement ci-après.

a. Garanties spécifiques s'appliquant à la détention avant jugement

Au sens du droit international, une personne ne peut être privée de sa liberté par arrestation, détention ou autre que pour des motifs prévus par la loi ou des normes internationales.²⁶ Les recommandations du Conseil de l'Europe concernant la détention provisoire explicitent les conditions qui doivent être remplies pour justifier la mise en détention : il doit ainsi y avoir des raisons plausibles de soupçonner la personne d'avoir commis une infraction et des raisons sérieuses de croire que, si elle était laissée en liberté, elle se soustrairait à la justice, commettrait une infraction grave, entraverait la bonne marche de la justice ou représenterait une grave menace pour l'ordre public.²⁷ En outre, on ne doit avoir recours à la détention provisoire qu'en dernier ressort et en aucun cas à des fins punitives.²⁸ D'autres mesures moins restrictives doivent aussi être prises en considération.²⁹

La personne doit en outre être informée sans délai des raisons de sa détention³⁰ et traduite devant une instance judiciaire afin que celle-ci statue dans le plus court délai sur la légalité de sa détention.³¹ Elle doit être informée, dans une langue qu'elle comprend, de ses droits et avoir la possibilité de faire aviser en temps utile les membres de sa famille de son lieu de détention, à moins que cela ne risque de causer un préjudice grave à l'administration de la justice ou à la sécurité nationale.³² Sont également déterminantes les garanties procédurales³³, qui prévoient que toute personne placée

²⁶ Art. 9 Pacte II de l'ONU et art. 5, par. 1, let.a, et par. 2 à 5, CEDH.

²⁷ Recommandation Rec(2006)13, ch. 7.

²⁸ Recommandation Rec(2006)13, ch. 3 [3].

²⁹ Recommandation Rec(2006)13, ch. 3 [4].

³⁰ Art. 9, par. 2, Pacte II de l'ONU.

³¹ Art. 9, par. 2 et 3, Pacte II de l'ONU.

³² Recommandation Rec(2006)13, ch. 32.

³³ Art. 6, par. 3, CEDH et art. 14, par. 3, Pacte II de l'ONU.

en détention provisoire a le droit de se faire représenter par l'avocat de son choix.³⁴ Si elle n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, elle doit pouvoir être assistée gratuitement.³⁵ Enfin, si le motif de la détention se révèle injustifié, l'intéressé a droit à réparation.³⁶ Il y a lieu de mentionner également l'art. 14, par. 3, let. g, du Pacte II de l'ONU qui interdit de recourir à des moyens de pression particuliers, notamment durant la détention avant jugement, pour forcer une personne à témoigner contre elle-même ou à avouer sa culpabilité.³⁷

La Constitution fédérale³⁸ (Cst.) reprend ces normes internationales pour l'essentiel à l'art. 31, qui fixe les conditions de la légalité de la détention, et dans les garanties générales de procédure aux termes de l'art. 29. Les garanties des droits fondamentaux visées à l'art. 31 Cst. prévoient en outre que la personne en détention avant jugement a le droit de faire informer ses proches parents.

b. La présomption d'innocence

Le principe le plus important s'appliquant à la détention avant jugement figure sans conteste à l'art. 14, par. 2, du Pacte II de l'ONU et à l'art. 6, par. 2, CEDH, à savoir que toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Dans le droit fédéral, cette présomption d'innocence est concrétisée dans la Constitution et dans le CPP.³⁹ Elle est aussi garantie par l'Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus et les recommandations du Conseil de l'Europe.⁴⁰ Ces dernières disposent également que les intéressés doivent bénéficier d'un traitement correspondant à leur statut de personnes présumées innocentes.⁴¹

³⁴ Art. 6, par. 3, let. b et c, CEDH et art. 14, par. 3, let. b, Pacte II de l'ONU.

³⁵ Art. 6, par. 3, let. c, CEDH, art. 9, par. 3, let. d, Pacte II de l'ONU ; art. 29, al. 3, Cst. ; art. 133 et 158 ss CPP ; voir également recommandation Rec(2006)13, ch. 25, [1] à [3].

³⁶ Art. 9, par. 5, Pacte II de l'ONU et art. 5, par. 5, CEDH.

³⁷ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 relative à l'art. 14 du Pacte II de l'ONU, ch. 41, Künzli Jörg/ Frei Nula/ Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft, Menschenrechtliche Standards und Ihre Umsetzung in der Schweiz* p. 11.

³⁸ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

³⁹ Art. 32, al. 1, Cst. Et art. 10, al. 1, CPP.

⁴⁰ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 84 (2) ; Recommandation Rec(2006)13, ch. 3.

⁴¹ Recommandation Rec(2006)13, ch. 5 ; voir également Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 84 (2) : « Le prévenu jouit d'une présomption d'innocence et doit être traité en conséquence ».

Les implications concrètes de cette exigence sont détaillées ci-après.

Principe fondamental de l'État de droit, la présomption d'innocence est l'une des plus importantes garanties de procédure. Elle a pour but de protéger les personnes prévenues d'une infraction pénale contre les allégations et les accusations infondées tant qu'elle n'a pas été légalement reconnue coupable. La preuve de la culpabilité doit être apportée conformément aux règles matérielles et de procédure prévues dans le droit national. Les autorités ne doivent pas préjuger de la culpabilité des personnes poursuivies.⁴²

En vertu de la présomption d'innocence, les prévenus incarcérés doivent être soumis à un régime de détention approprié à leur condition de personnes non condamnées.⁴³ Sans préjudice des règles relatives aux risques de collusion, de fuite et de réitération, la détention provisoire, plus encore que l'exécution de peine, doit obéir au principe de la normalité et prendre en considération les conditions de vie générales de l'accusé. L'exécution de cette forme de détention doit être la plus humaine et la moins dommageable possible, de manière à atténuer au maximum l'effet désocialisant de la détention⁴⁴ et permettre à la personne de reprendre le cours de sa vie de la façon la plus normale après sa libération. En outre, vu le caractère non-pénal de la détention avant jugement, elle ne doit pas sembler ni devenir une punition.⁴⁵ Par conséquent, les personnes en détention avant jugement ne doivent être soumises qu'aux restrictions strictement nécessaires dans l'intérêt de l'administration de la justice, de la sécurité de l'établissement – y compris des détenus et du personnel – et de la protection de tiers.⁴⁶

Le critère de la nécessité résulte du principe de proportionnalité, lequel doit servir de fil conducteur pour que l'exécution de la déten-

⁴² Voir à ce sujet Edelman Rahel, *Die Rechtsprechung des EGMR zur Unschuldsvermutung bei der Einstellung des Strafverfahrens*, 11 mars 2014, p. 1. et Barrot Johannes, *Die Rechtsprechung des EGMR zur Unschuldsvermutung*, ZJS 6/2010, http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2010_6_394.pdf (consulté le 09.02.2015).

⁴³ Art. 10, par. 2, let. a, Pacte II de l'ONU ; voir aussi Recommandation Rec(2006)13, ch. 5.

⁴⁴ Hürri Matthias zu art. 235 al. 1 CPP N 5 dans: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), *Schweizerische Strafprozessordnung, Basler Kommentar, StPO*, Basel 2014.

⁴⁵ Recommandation Rec(2006)13, ch. 3 ; Seebode Manfred, *Der Vollzug der Untersuchungshaft*, 1985, p. 146.

⁴⁶ Recommandation Rec(2006)13, ch. 5.

tion avant jugement soit adaptée au cas d'espèce. Des restrictions ne sont dès lors admises que lorsqu'elles apparaissent comme étant strictement nécessaires et appropriées pour atteindre le but visé par la détention et qu'elles peuvent être raisonnablement exigées de la personne concernée.⁴⁷ Il faut naturellement aussi tenir compte des objections parfaitement légitimes que peuvent formuler les établissements quant à la faisabilité d'une exécution adaptée à chaque cas individuellement. S'il semble probable qu'une exécution axée exclusivement sur les besoins de la personne ne serait guère réalisable, le respect des droits fondamentaux du détenu doit demeurer une priorité. Les restrictions systématiques visant à faciliter l'exploitation de l'établissement ne sont dès lors pas autorisées. Afin de tenir compte de manière appropriée du principe de proportionnalité, Künzli/ Frei/Schultheiss préconisent de favoriser et d'octroyer activement tous les allègements possibles qui ne compromettent pas le but de la détention.⁴⁸

3.3 Droits de l'homme et droits fondamentaux : normes pertinentes pour l'exécution de la détention avant jugement

Les chapitres qui suivent examinent de plus près les normes pertinentes en matière de droits de l'homme et de droits fondamentaux pour l'exécution de la détention avant jugement. Une attention particulière est accordée aux normes qui, compte tenu des conditions particulières de la détention avant jugement – notamment la présomption d'innocence, mais aussi le risque de collusion, de fuite et de réitération –, peuvent avoir pour conséquence des restrictions spécifiques dans le cadre de l'exécution.

a. Principe de la séparation des différentes catégories de détenus

La présomption d'innocence implique que les personnes en détention avant jugement doivent être séparées des détenus de droit com-

⁴⁷ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 84 (3) ; voir aussi Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, p. 28.

⁴⁸ Künzli Jörg/ Frei Nula/ Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft, Menschenrechtliche Standards und Ihre Umsetzung in der Schweiz*, p. 28.

mun et jouir d'un traitement adapté à leur statut de personnes non condamnées, comme prévu à l'art. 10, par. 2, du Pacte II de l'ONU.⁴⁹ Ce principe est aussi inscrit dans les instruments de droit souple.⁵⁰ Les règles pénitentiaires européennes sont le seul de ces instruments qui prévoient des dérogations, afin de permettre aux détenus de participer ensemble à des activités organisées, ou dans la mesure où la cohabitation est dans l'intérêt de tous les détenus concernés.⁵¹

De même, les femmes doivent être placées dans des quartiers distincts des hommes⁵² et les détenus mineurs doivent toujours être séparés des adultes, conformément aux dispositions relatives aux droits des mineurs.⁵³

b. Régime de détention et possibilités de mouvement et d'occupations

Compte tenu de la présomption d'innocence et du principe de proportionnalité, et conformément aux dispositions internationales, le régime de détention doit restreindre le moins possible la liberté de mouvement des intéressés. La règle minimale est que les personnes en détention avant jugement ont droit chaque jour à au moins une heure d'exercice à l'air libre.⁵⁴ Il y a lieu de prévoir également des activités correctement organisées pour permettre aux détenus de se maintenir en bonne forme, de faire de l'exercice et de se distraire.⁵⁵ Outre une promenade quotidienne à l'air libre, les personnes en détention avant jugement doivent avoir la possibilité de faire régulièrement du sport. L'établissement doit mettre des locaux et des équipements appropriés à leur disposition.⁵⁶

⁴⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 21 relative à l'art. 10 du Pacte II de l'ONU, ch. 9.

⁵⁰ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 85 (1) : « Les prévenus doivent être séparés des détenus condamnés. » ; règles pénitentiaires européennes, ch. 18.8, let. A.

⁵¹ Règles pénitentiaires européennes, ch. 18.9.

⁵² Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 8 (a), règles pénitentiaires européennes, ch. 18.8 (b).

⁵³ Art. 10, par. 2, Pacte II de l'ONU ; art. 37, let. c, de la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment.

⁵⁴ Règles pénitentiaires européennes, ch. 27.1 ; normes du CPT, extrait du deuxième rapport général d'activités [CPT/Inf (92) 3], ch. 48. Le Tribunal fédéral a pour sa part jugé suffisante une promenade quotidienne d'au moins 30 minutes au début de l'exécution, puis d'au moins une heure après un mois (ATF 118 Ia 64, p. 82, consid. 3k).

⁵⁵ Règles pénitentiaires européennes, ch. 27.3.

⁵⁶ Règles pénitentiaires européennes, ch. 27.3 et 27.4.

Le CPT estime que les prévenus doivent pouvoir passer une partie raisonnable de la journée (8 heures ou plus) hors de leur cellule, occupés à des activités motivantes.⁵⁷

Les normes internationales interdisent en revanche d'obliger une personne en détention provisoire à travailler⁵⁸, un principe que le Tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises dans sa jurisprudence.⁵⁹ Une exécution conçue de manière à tenir compte de la présomption d'innocence permettrait néanmoins de donner la possibilité de travailler ou d'avoir une occupation motivante, comme le recommande le CPT.⁶⁰ Il s'agit de contrer les effets néfastes de la privation de liberté et d'empêcher que les personnes détenues en attente de leur jugement ne soient confinées des semaines voire des mois durant dans leur cellule. Il est d'autant plus nécessaire de proposer des activités aux détenus que les conditions de détention sont difficiles, notamment en cas de surpopulation carcérale.⁶¹

c. Contacts avec le monde extérieur

Les contacts avec le monde extérieur revêtent de manière générale une très grande importance pour les détenus et s'inscrivent dans une approche de réintégration sociale. Il est donc impératif que les personnes en détention avant jugement puissent maintenir des liens avec leur famille et leurs amis proches, de manière à faciliter leur retour à la vie normale après leur libération. Le principe directeur doit donc être de favoriser les contacts avec le monde extérieur.⁶²

Il arrive souvent que les contacts avec le monde extérieur des prévenus incarcérés soient fortement restreints, dans la majorité des cas pour éviter tout risque de collusion. Les dispositions inter-

⁵⁷ Normes du CPT, extrait du deuxième rapport général d'activités [CPT/Inf (92) 3], ch. 47 ; rapport CPT/Inf (2014) 21 du 25 juin 2014, ch. 43.

⁵⁸ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 89.

⁵⁹ Voir par ex. ATF 106 Ia 277, consid. 6a, p. 287 ; ATF 123 I 221.

⁶⁰ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 89 ; règles pénitentiaires européennes, ch. 100.1.

⁶¹ Normes du CPT, extrait du deuxième rapport général d'activités [CPT/Inf (92) 3], ch. 47.

⁶² Normes du CPT, extrait du deuxième rapport général d'activités [CPT/Inf (92) 3], ch. 51.

nationales prévoient que des restrictions ne sont admises que si elles sont nécessaires aux fins de l'enquête en cours ou pour veiller à la sécurité et au bon ordre de l'établissement.⁶³ Un niveau minimal acceptable de contacts doit néanmoins être possible.

Conformément aux règles pénitentiaires européennes, les personnes placées en détention avant jugement doivent pouvoir recevoir des visites et être autorisées à communiquer avec leur famille et d'autres personnes dans les mêmes conditions que les détenus condamnés. Elles doivent même pouvoir recevoir des visites supplémentaires et accéder aux autres formes de communication.⁶⁴ La Cour européenne des droits de l'homme conclut par exemple à un traitement discriminatoire lorsque le droit aux visites est nettement plus restreint pour les personnes en détention provisoire que pour celles exécutant une peine.⁶⁵ Le cas des personnes dont les proches vivent très loin mérite une attention particulière : il faudrait leur offrir davantage de possibilités de contacts téléphoniques.⁶⁶

Enfin, les visites devraient se dérouler en principe dans un parloir sans dispositif de séparation. Elles peuvent être restreintes ou surveillées pour les besoins de l'instruction mais un niveau minimal acceptable de contact doit être possible.⁶⁷

Aucune restriction ne doit en principe être apportée au nombre de lettres envoyées et reçues par les personnes en détention avant jugement⁶⁸, qui doivent aussi avoir accès aux livres, aux journaux et autres moyens d'information.⁶⁹

⁶³ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, ch. 92 ; règles pénitentiaires européennes, ch. 24.2.

⁶⁴ Règles pénitentiaires européennes, ch. 99 (a) et (b).

⁶⁵ Künzli Jörg/ Frei Nula/ Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, p. 37.

⁶⁶ Normes du CPT, extrait du deuxième rapport général d'activités [CPT/Inf (92) 3], ch. 51.

⁶⁷ Art. 235, al. 2, CPP : « Les visites sont surveillées si nécessaire. » ; règles pénitentiaires européennes, ch. 24.1 et 24.2.

⁶⁸ Recommandation Rec(2006)13, ch. 38.

⁶⁹ Règles pénitentiaires européennes, ch. 99 (c).

3.4 Normes de la procédure pénale régissant la détention provisoire

Aux termes du CPP, la détention provisoire est une mesure de contrainte⁷⁰ qui ne peut être ordonnée qu'en cas de soupçons suffisants laissant présumer une infraction⁷¹ et dans le respect des conditions fixées à l'art. 221 CPP, à la demande du ministère public, à des fins d'instruction.⁷² La détention provisoire commence au moment où le tribunal des mesures de contrainte l'ordonne.⁷³

a. Présomption d'innocence et proportionnalité

En plus des principes constitutionnels mentionnés en introduction, le CPP fixe également les règles régissant le recours à la détention provisoire, sa durée et son exécution. Alors que l'art. 10, al. 1, CPP renvoie à la présomption d'innocence, l'art. 235, al. 1, consacre le principe de la proportionnalité, qui revêt une importance fondamentale au regard de cette forme de détention. L'art. 235, al. 1, CPP dispose que la liberté des prévenus en détention ne peut être restreinte que dans la mesure requise par le but de la détention et par le respect de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les restrictions apportées aux contacts avec le monde extérieur, à la liberté de mouvement et aux possibilités d'occupations doivent être justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et proportionnées au but visé.⁷⁴ Elles doivent en outre être adaptées aux circonstances concrètes du cas d'espèce.⁷⁵ Il s'ensuit que toute restriction systématique – c'est-à-dire qui ne tiendrait pas compte des circonstances individuelles de la personne en détention provisoire – serait contraire au principe de proportionnalité.

Pour Künzli/ Frei/ Schultheiss, si le principe de proportionnalité est appliqué de manière cohérente, les personnes en détention

⁷⁰ Art. 196 CPP.

⁷¹ Art. 197, al. 1, let. b, CPP.

⁷² Art. 224, al. 2, CPP.

⁷³ Art. 220, al. 1, CPP.

⁷⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 1B_170/2014, consid. 2.1.

⁷⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 1B_28/2009, consid. 3.1.

provisoire pour un motif autre que le risque de collusion doivent se voir appliquer un régime de détention comparable à celui de la détention administrative en application du droit des étrangers⁷⁶, c'est-à-dire notamment un régime de détention plus souple, conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la détention administrative en application du droit des étrangers.⁷⁷ Le Tribunal fédéral a même reconnu que compte tenu de l'absence de caractère pénal de ces deux formes de détention, les personnes faisant l'objet d'une mesure de détention administrative et celles en détention avant jugement doivent être soumises à un traitement équivalent⁷⁸, tout en relevant que plus le risque de fuite, de collusion, de passage à l'acte ou de réitération est élevé ou plus l'ordre et la sécurité de l'établissement sont menacés, plus les conditions de détention peuvent être restrictives.⁷⁹

b. Séparation des différentes catégories de détenus

Aucune disposition du droit fédéral régissant la procédure pénale ne dispose expressément que les personnes en détention provisoire doivent être séparées des détenus exécutant une peine ou une mesure. L'art. 234, al. 1, CPP prévoit qu'en règle générale, la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté sont exécutées dans des établissements réservés à cet usage.⁸⁰ Le législateur a donc à tout le moins souhaité une séparation. Une partie de la doctrine estime toutefois qu'avec cette disposition, le législateur a conféré aux cantons une marge de manœuvre qui va clairement à l'encontre du principe de séparation. Selon cette interprétation, l'exécution de la détention provisoire dans un quartier spécifique d'un établissement pénitentiaire devrait aussi être jugé anticonstitutionnelle, car incompatible avec la présomption d'innocence.⁸¹

⁷⁶ Jörg/Frei Nula/ Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, p. 28.

⁷⁷ ATF 122 II 49, consid. 5a.

⁷⁸ ATF 123 I 221.

⁷⁹ ATF 123 I 221, p. 228, consid. 4c.

⁸⁰ L'exécution de la détention avant jugement ne devrait donc avoir lieu que dans des établissements prévus exclusivement à cet effet. Dans la pratique toutefois, cela est rarement le cas.

⁸¹ Hürri Matthias zu art 234 al. 1 CPP N 7 dans: Niggli et al., *Basler Kommentar zur StPO*.

Divers instruments de droit international, notamment le Pacte II de l'ONU (voir plus haut), consacrent néanmoins le principe de la séparation des différentes catégories de détenus. Compte tenu de l'applicabilité directe de ces normes, ce principe est donc aussi contraignant pour la Suisse, comme l'a d'ailleurs confirmé le Tribunal fédéral.⁸²

c. Contacts avec le monde extérieur

Conformément à l'art. 235, al. 2, CPP, les contacts avec le monde extérieur sont soumis à l'autorisation de la direction de la procédure. Au besoin, les visites peuvent être surveillées et se dérouler dans des parloirs munis de vitres de séparation. Le fait de soumettre les contacts avec des tiers à autorisation vise à préserver le but de la détention. Cette règle ne doit par conséquent s'appliquer que dans la mesure où des contacts entre le détenu et d'autres personnes compromettraient sérieusement le but de la détention.⁸³ Ne sont en revanche pas soumis à autorisation les contacts entre un prévenu étranger en détention provisoire et des agents consulaires de son pays.⁸⁴

Le droit à entretenir des contacts avec d'autres personnes découle du droit fondamental à la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.). Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce droit ne peut être restreint que dans la mesure requise par le but de la détention ou la sécurité de l'établissement. La personne incarcérée dans l'attente de son jugement doit avoir la possibilité d'entretenir des contacts avec les personnes qui lui sont le plus proches.⁸⁵ Le Tribunal fédéral a concrétisé ce droit en concluant qu'une visite hebdomadaire d'une heure après un mois de détention était appropriée.⁸⁶ Les raisons pour lesquelles les prévenus en détention ne peuvent faire valoir ce droit qu'après un mois ne sont toutefois pas claires.⁸⁷ Enfin, l'exercice du droit de visite ne doit pas être empêché par des horaires trop restrictifs.⁸⁸

⁸² ATF 97 I 839, p. 844, consid. 5.

⁸³ Hürri Matthias zu art 235 al. 2 CPP N 30 dans: Niggli et al., Basler Kommentar zur StPO.

⁸⁴ Art. 36, par. 1, de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

⁸⁵ ATF 102 Ia 299, p. 301, consid. 3.

⁸⁶ ATF 106 Ia 136, p. 141.

⁸⁷ Dans ce sens, voir également Hürri Matthias zu art 235 al. 2 CPP N 38 dans: Niggli et al., Basler Kommentar zur StPO.

⁸⁸ ATF 106 Ia 277, p. 295 s., consid. 9b s.

Si les normes régissant la procédure pénale permettent de restreindre l'accès au téléphone, les contacts téléphoniques ne sauraient être entièrement interdits eu égard aux garanties des droits fondamentaux. Compte tenu du but de l'incarcération, seul un risque imminent de collusion peut justifier une restriction des conversations téléphoniques privées. Des contacts téléphoniques doivent dans tous les cas être autorisés lorsque l'éloignement de la famille ne permet quasiment pas de visites ou de correspondance régulière.⁸⁹ Le Tribunal fédéral a conclu dans un cas à une violation du droit au mariage et à la famille au sens de l'art. 14 Cst., car le détenu ne pouvait pas s'entretenir par téléphone avec son épouse et sa fille, qui vivaient à l'étranger.⁹⁰

Les personnes en détention provisoire doivent pouvoir communiquer en tout temps et sans surveillance avec leur défenseur.⁹¹ S'il existe un risque fondé d'abus, la direction de la procédure peut, avec l'accord du tribunal des mesures de contrainte, limiter temporairement les relations du prévenu avec son défenseur.⁹²

Exception faite de la correspondance avec le défenseur, qui ne peut être ni ouverte ni censurée, la direction de la procédure contrôle le courrier des prévenus en détention. Seule l'autorité habilitée à contrôler la correspondance, à savoir la direction de la procédure, peut prendre connaissance du contenu des lettres reçues et envoyées. L'établissement doit veiller à ce que le personnel chargé de l'acheminement du courrier au détenu ne puisse prendre connaissance de son contenu.⁹³

⁸⁹ ATF 123 II 221 II 1.b. p. 231 s.

⁹⁰ Arrêt 1B_103/2014 du Tribunal fédéral du 16 avril 2014 ; voir aussi les arrêts du Tribunal fédéral 1P.382/2002 (2002), consid. 3.3, ou 1P.334/2000 (2000), consid. 2b (cas d'un ressortissant colombien placé en détention avant jugement en Suisse).

⁹¹ Art. 223, al. 2, CPP.

⁹² Art. 235, al. 3 et 4, CPP.

⁹³ ATF 107 Ia 148.

3.5 Détention avant jugement : constatations et recommandations

Se fondant sur les dispositions internationales et les normes régissant la procédure pénale décrites plus haut, la CNPT a inspecté différents établissements destinés au premier chef à la détention avant jugement, mais servant aussi, en règle générale, à l'exécution d'autres formes de détention. Les chapitres qui suivent proposent une analyse critique, à la lumière des droits de l'homme et des droits fondamentaux, des observations faites par la Commission.

a. Bases légales

Dans le cadre de ses visites, la Commission a procédé à un examen approfondi des bases légales cantonales, portant une attention particulière à la manière dont y sont concrétisées les garanties des droits de l'homme et les règles relatives à la procédure pénale.

Dans l'ensemble, les réglementations cantonales concernant l'exécution de la détention provisoire sont très hétérogènes. Ce constat vaut aussi pour la mise en œuvre des normes de la procédure pénale. La majorité des cantons ont adopté une loi d'application du CPP. En règle générale toutefois, ces lois ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur l'exécution de la détention avant jugement et renvoient à cet égard à la loi cantonale relative à l'exécution des peines et des mesures. Les concordats en matière d'exécution des peines et les directives s'y rapportant ne prévoient pas non plus de règles définissant spécifiquement l'organisation de cette forme de détention.⁹⁴

Le canton de Vaud est le seul qui possède une loi sur l'exécution de la détention avant jugement⁹⁵, où figurent des dispositions détaillées concernant, entre autres, la séparation des prévenus des condamnés, la procédure à l'admission, les possibilités d'occupations, les contacts avec l'extérieur et le régime disciplinaire. Dans le canton de Nidwald, la loi sur les prisons contient aussi des dispositions détaillées sur la détention avant jugement. Le canton de

⁹⁴ Voir aussi Künzli Jörg/ Frei Nula/ Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, p. 19.

⁹⁵ Loi sur l'exécution de la détention avant jugement du 7 novembre 2006 (LEDJ), LOI 312.07.

Bâle-Ville pour sa part en règle l'exécution dans des ordonnances.⁹⁶ Dans la grande majorité des cantons, notamment Berne⁹⁷, Jura⁹⁸, Neuchâtel⁹⁹ et Soleure¹⁰⁰, les lois cantonales sur l'exécution des peines et des mesures contiennent quelques dispositions s'appliquant à la détention avant jugement. À Zurich, la loi cantonale sur l'exécution des peines et des mesures ne mentionne pas la détention avant jugement ; certaines dispositions du règlement sur les prisons cantonales concernent néanmoins expressément les prévenus incarcérés. Dans la plupart des cantons, l'exécution de la détention avant jugement n'est définie que dans des règlements, notamment des règlements intérieurs d'établissements, et généralement en lien avec l'exécution de mesures pénales.¹⁰¹

L'hétérogénéité manifeste des bases légales cantonales s'explique par la répartition fédéraliste des compétences, mais aussi par l'harmonisation de la procédure pénale à l'échelle fédérale, entamée récemment et qui n'est pour l'heure pas encore entièrement achevée. On retiendra, de manière générale, que les législations cantonales ne contiennent pas, dans leur majorité, de dispositions spécifiques sur l'exécution de la détention provisoire, laquelle se fonde largement sur l'exécution pénale, du moins en ce qui concerne les bases légales au sens formel. En d'autres termes, la présomption d'innocence inscrite dans le CPP n'est pas suffisamment concrétisée dans une base légale au sens formel en ce qui concerne l'organisation de la détention avant jugement. Eu égard à la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre cette forme de détention et l'exécution pénale, la CNPT estime que des réglementations supplémentaires sont nécessaires en la matière. Elle recommande l'adoption de directives valables à l'échelle suisse, qui tiennent compte de manière appropriée du statut particulier de cette catégorie de détenus.

⁹⁶ Verordnung über den Justizvollzug vom 11. Februar 2014 (Justizvollzugsverordnung, JVV), SG 258.210 et Verordnung über das Untersuchungsgefängnis vom 14. November 2000, SG 258.900.

⁹⁷ Loi sur l'exécution des peines et mesures du 25 juin 2003 (LEPM), BSG 341.1.

⁹⁸ Loi sur l'exécution des peines et mesures du 2 octobre 2013, RSJU 341.1.

⁹⁹ Loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes du 27 janvier 2010 (LPMPA), RS/NE 351.0.

¹⁰⁰ Gesetz über den Justizvollzug vom 13. November 2013 (au 1^{er} juillet 2014)(JUVG), BSG 331.11.

¹⁰¹ Le canton de Soleure a par exemple édicté un règlement spécifique pour les prisons servant à l'exécution de la détention provisoire.

b. Séparation des différentes catégories de détenus

Faute d'une disposition expresse dans le CPP imposant de séparer les prévenus des condamnés, les bases légales cantonales diffèrent là aussi énormément. Le Concordat latin sur la détention pénale des adultes s'écarte explicitement de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a confirmé la nécessité de séparer les différentes catégories de détenus, en autorisant le placement de personnes en détention provisoire dans des centres pénitentiaires, pour autant que ces établissements disposent d'un nombre de places suffisant.¹⁰² Or, parallèlement, la loi vaudoise sur l'exécution de la détention avant jugement¹⁰³ prévoit en principe une séparation, comme le préconisent également différents règlements sur le régime intérieur des prisons¹⁰⁴ et règlements d'établissement.¹⁰⁵

En Suisse, la nécessité de séparer les prévenus des condamnés est néanmoins considérée comme un principe important. Les observations faites par la Commission confirment que les établissements s'efforcent de respecter cette séparation, mais que des considérations pragmatiques les obligent souvent à y déroger, comme exposé ci-après.

Il n'existe pas en Suisse d'établissement dédié exclusivement à la détention provisoire au sens de l'art. 234 CPP. La très grande majorité des institutions inspectées servent à l'exécution aussi bien de la détention provisoire et pour des motifs de sûreté, que d'autres formes de détention (courtes peines privatives de liberté, garde à vue, peines privatives de liberté sous forme de semi-détention ou de journées séparées, sanctions relevant du DPMIn et détention administrative en application du droit des étrangers), d'où la grande hétérogénéité de leur population. La CNPT a aussi rencontré régulièrement des personnes en exécution de peine ou de mesure qui, en raison du manque persistant de places dans les établissements servant à l'exécution des peines et des mesures, étaient hébergés,

¹⁰² Art. 15, al. 2, du Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins.

¹⁰³ Art. 11, al. 1, 1 LEDJ.

¹⁰⁴ Dans le canton de Genève, art. 13, al. 2, du Règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées (RRIP), RSG F 1 50.04.

¹⁰⁵ Voir par ex. art. 13 RRIP ; chap. 2. du Règlement des prisons du Canton de Berne.

souvent pendant de longues périodes, dans des infrastructures destinées à l'exécution de la détention avant jugement. La loi bernoise sur l'exécution des peines et mesures par exemple prévoit expressément cette possibilité.¹⁰⁶ En résumé, la plupart des établissements de détention sont de type mixte.

En pratique, cette mixité complique nettement l'exécution. Le respect du principe de séparation dans des locaux qui ne sont pas prévus à cet effet rend le travail du personnel particulièrement difficile et a parfois des répercussions négatives sur le quotidien des personnes en détention avant jugement. Le placement des prévenus et des condamnés dans les mêmes infrastructures aboutit à des situations paradoxales dans certains établissements, où l'offre d'occupations et d'activités sportives est réservée aux personnes exécutant une peine ou une mesure, les personnes en détention provisoire ne pouvant en bénéficier en raison du principe de séparation.

Même s'il faut se réjouir de la stricte observation de ce principe, il ne semble guère approprié de l'appliquer de façon schématique, car il peut en résulter un isolement de fait, notamment lorsque l'établissement ne compte qu'une personne en détention provisoire.¹⁰⁷ La Commission a constaté à plusieurs reprises que ce sont les femmes et les jeunes qui pâtissent le plus de cette situation. Quand bien même les établissements concernés prennent des mesures supplémentaires pour atténuer les effets de cet isolement, il apparaît néanmoins qu'une application rigide du principe de séparation n'est guère adaptée au regard du respect des droits fondamentaux. Se fondant sur les règles pénitentiaires européennes, la CNPT recommande de permettre dans des cas individuels aux personnes isolées de participer à des activités de groupe (activités sportives ou occupations).

¹⁰⁶ Art. 10, let. g, LEPM.

¹⁰⁷ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pp. 1, 35 et 67.

c. Régime de détention

Eu égard à la présomption d'innocence, il est particulièrement surprenant de constater que les personnes en détention avant jugement se voient généralement appliquer un régime plus restrictif que les personnes condamnées. La Commission a prêté une attention particulière aux conditions matérielles de détention et, notamment, aux restrictions appliquées aux prévenus incarcérés concernant leur liberté de mouvement et leurs contacts avec le monde extérieur.

Dans la vaste majorité des établissements visités, les prévenus exécutent leur détention à l'isolement. Exception faite de l'heure de promenade quotidienne, principe minimal respecté dans tous les établissements, les personnes en détention provisoire restent généralement enfermées 23 heures par jour dans leur cellule.¹⁰⁸ En revanche, trois établissements dans les cantons de Bâle-Ville, Nidwald et Vaud ont mis en place un modèle d'exécution exemplaire, qui prévoit que les prévenus détenus ne doivent pas être isolés.¹⁰⁹ Dans ce modèle de l'exécution en groupe, les cellules sont ouvertes pendant la journée. Les détenus peuvent se déplacer aussi librement que possible dans leur quartier et prendre ensemble leurs repas. Les contacts sociaux, notamment, entre détenus s'en trouvent favorisés. La répartition en groupes différents permet aussi généralement de prévenir les risques de collusion. Dans le cas contraire, le placement dans une autre institution doit être envisagé. La Commission estime qu'au regard de la présomption d'innocence, un enfermement en cellule de plus de 20 heures par jour viole les droits fondamentaux des personnes en détention provisoire. En contrepartie, la Commission salue l'exécution en groupe qu'elle recommande, car elle tient compte de manière appropriée de la présomption d'innocence.

Les possibilités de faire du sport diffèrent considérablement selon les établissements. Alors que certains d'entre eux ne proposent aucune activité physique¹¹⁰, dans d'autres en revanche les détenus

¹⁰⁸ Voir les rapports de visite de la CNPT concernant notamment la prison régionale de Berne du 3 et 4 novembre 2011, ch. 17, la prison de Thoun du 27 et 28 janvier 2014, ch.11 et suiv., la prison de l'aéroport de Zurich du 6 et 7 décembre 2010, ch. 30 et et les prisons préventives de Sion et de Martigny du 27 au 29 novembre 2012, ch. 28 et 36.

¹⁰⁹ Voir les rapports de visite de la CNPT concernant le centre de détention avant jugement de Bâle-Ville du 24 octobre 2014, la prison de Stans du 15 janvier 2014 et la prison de la Croisée du 9 et 10 octobre 2014.

¹¹⁰ Voir la prison de l'aéroport de Zurich, la prison des Îles et la prison de Martigny.

ont accès en général deux heures par semaine à une salle de sport ou de fitness. C'est le cas notamment dans les prisons d'Altstätten, de Stans, de Thoun, et du canton de Vaud. Les établissements vaudois proposent aussi à leurs détenus une série d'activités de loisirs, comme des cours de yoga et un atelier d'écriture.¹¹¹

Hormis dans les établissements de détention avant jugement de Bâle-Ville et de Pfäffikon, dans le canton de Zurich, les possibilités d'occupations sont généralement insuffisantes dans tous les établissements visités. Dans la majorité des cas, des activités occupationnelles ne sont proposées que de manière irrégulière et lorsqu'elles le sont, elles sont généralement réservées aux personnes exécutant une peine ou en exécution anticipée de peine, qui sont astreintes au travail.¹¹² Divers facteurs expliquent la pénurie d'occupations pour les prévenus incarcérés : manque de locaux appropriés pour l'organisation d'ateliers, personnel insuffisant, commandes trop peu nombreuses, sans oublier les taux de rotation élevés des effectifs en détention avant jugement, ce qui complique sérieusement l'organisation du travail.

La Commission a néanmoins constaté que dans certaines prisons, notamment à Bâle-Ville¹¹³ et à Stans, le critère déterminant pour accéder aux activités de type occupationnel n'est pas le régime de détention, mais plutôt la durée de la détention. Au regard du respect des droits fondamentaux, cette solution pragmatique est sans doute mieux adaptée qu'une application non différenciée de l'obligation de travailler pour les personnes en exécution de peine, en particulier lorsqu'il s'agit de courtes peines privatives de liberté. La Commission recommande de permettre aux personnes en détention provisoire qui le souhaitent d'accéder aux activités de type occupationnelles.

A l'exception de la prison de Pfäffikon, aucun des établissements visités ne propose en revanche de cours de formation. Les taux de rotation élevés des effectifs en détention

¹¹¹ Voir le rapport de la CNPT concernant la prison du Bois-Mermet du 3 et 4 juillet 2012, ch. 52.

¹¹² Art. 81 du CP.

¹¹³ Voir les rapports de visite de la CNPT concernant les prisons de Bâle-Ville, de Stans et de Champ-Dollon du 19 au 21 juin 2012.

provisoire posent vraisemblablement des difficultés pratiques dans ce domaine également, mais la CNPT estime qu'il ne faut pas pour autant renoncer par principe à ce type d'offre, notamment pour les prévenus dont la détention se prolonge sur une longue période.

d. Contacts avec le monde extérieur

Les dispositions du code de procédure pénale régissant les contacts avec le monde extérieur, prévoyant que ces contacts sont soumis à l'autorisation de la direction de la procédure, servent de fil conducteur dans tous les cantons. La Commission a néanmoins constaté des différences parfois considérables selon les établissements en ce qui concerne les règles concrètes relatives aux visites et à leur déroulement (surveillance ou non par un agent), à l'utilisation du téléphone et au courrier. Alors que certains cantons appliquent des règles très restrictives, d'autres ont adopté des réglementations plus souples. La manière dont sont gérés les contacts avec l'extérieur semble aussi dépendre de la ligne défendue par la direction de la procédure concernée. Il s'ensuit que dans certain cas, les contacts avec le monde extérieur sont fortement restreints, voire totalement interdits, ce qui est préoccupant au vu des droits fondamentaux des personnes en détention provisoire.

e. Possibilité de recevoir des visites

Sous réserve de l'autorisation de la direction de la procédure, les prévenus peuvent recevoir une visite hebdomadaire, généralement d'une heure, dans la plupart des établissements.¹¹⁴ Les règles sont plus restrictives dans les cantons de Bâle-Ville et de Saint-Gall, où la durée des visites est ramenée à une demi-heure pendant le premier mois de détention.¹¹⁵

Il n'existe pas non plus de pratique uniforme en ce qui concerne la surveillance des visites. Dans les cantons de Bâle-Ville, Berne et Zurich, les visites ont toujours lieu dans des parloirs munis de

¹¹⁴ Voir les rapports de visite de la CNPT concernant les établissements de la Croisée (ch. 27), de Dielsdorf du 19 mars 2014, (ch. 26) et de Thoune.

¹¹⁵ Voir les rapports de visite de la CNPT concernant les établissements de Waaghof et d'Altstätten.

vitres de séparation, même pour les visites familiales. En revanche, dans les cantons de Genève, Nidwald, Soleure et Vaud, les visites ont en principe lieu dans des salles ouvertes, sous la surveillance d'un agent. Il convient de préciser que les parloirs des établissements vaudois et soleurois visités sont aménagés de manière à tenir compte des besoins des familles (jeux à disposition des enfants, etc.). Pour la CNPT, l'utilisation de vitres de séparation ne doit pas être systématique, mais répondre à des considérations spécifiques de sécurité, de manière à permettre un contact physique entre les détenus et leurs proches, notamment les enfants. La Commission recommande donc à la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) et aux directions des établissements de n'employer des vitres de séparation que dans les cas où le maintien de la sécurité l'exige. Des directives uniformes valables pour toute la Suisse sont ici nécessaires

Au cours de ses inspections, la CNPT a rencontré plusieurs cas de prévenus, dont certains parents d'enfants mineurs, auxquels la direction de la procédure a interdit pendant plusieurs mois toute visite de leurs proches, apparemment en raison de risques de collusion, de fuite ou de réitération. Même si elle peut comprendre qu'il convient de préserver les intérêts de l'instruction en cours, la Commission juge que l'interdiction pure et simple de toute visite n'est guère proportionnée au regard des droits de l'homme et des droits fondamentaux et qu'elle viole le droit au respect de la vie privée et familiale. Elle recommande à la CAPS de tenir dûment compte de ce droit dans ses directives.

f. Utilisation du téléphone

De manière générale, l'utilisation du téléphone est réglée de manière restrictive dans les établissements visités par la CNPT. On observe là aussi des différences parfois notables entre les cantons. Dans les cantons des Grisons, de Nidwald, de Soleure, et de Vaud¹¹⁶, les intéressés peuvent en principe effectuer des appels téléphoniques, généralement sous le contrôle du personnel pénitentiaire.

¹¹⁶ Art. 62 du Règlement sur le statut des détenus avant jugement et des condamnés placés dans un établissement de détention avant jugement et les régimes de détention applicables du 16 janvier 2008 (RSDAJ), RSV 340.02.5.

À Bâle-Ville¹¹⁷ et à Zurich¹¹⁸ par contre, les prévenus en détention ne sont pas autorisés à téléphoner. Dans le canton de Bâle-Ville, la direction de la procédure peut prévoir des exceptions.

Dans la plupart des cas toutefois, la direction de la procédure interdit l'utilisation du téléphone. De fait, la Commission n'a rencontré qu'un très faible nombre de personnes en détention provisoire qui avaient régulièrement accès au téléphone. Or cette interdiction presque systématique de passer des appels téléphoniques ne semble pas proportionnée, notamment dans le cas de prévenus incarcérés pour prévenir un risque de fuite. Künzli/ Frei/ Schultheiss la jugent même illicite, en particulier lorsqu'elle frappe des personnes d'origine étrangère dont les proches vivent à l'étranger et pour lesquelles le téléphone constitue le seul moyen de garder le contact avec leur famille.¹¹⁹ Pour la Commission, une interdiction expresse de téléphoner viole les droits fondamentaux. La possibilité d'entretenir des contacts téléphoniques doit impérativement être garantie, au besoin sous le contrôle de surveillants. Elle recommande à la CAPS et aux autorités d'exécution de renoncer à ce type d'interdiction expresse et de permettre notamment aux détenus dont les proches vivent à l'étranger d'effectuer des appels téléphoniques.

3.6 Conclusions

En Suisse, l'exécution de la détention avant jugement est soumise à davantage de restrictions que l'exécution de peines et de mesures. Il faut donc en conclure que la présomption d'innocence et le statut juridique particulier qui lui est associé ne sont pas suffisamment pris en compte. En ce qui concerne le respect des droits fondamentaux, les restrictions que subissent les prévenus incarcérés dans leur liberté de mouvement et leurs contacts avec le monde extérieur ne sont pas toujours proportionnées au but visé, voire sont, pour certaines d'entre elles, purement et simplement contraires à ce principe. Même s'il convient de tenir compte des considérations

¹¹⁷ § 79 Justizvollzugsverordnung.

¹¹⁸ § 63 Hausordnung der Gefängnisse Zürich.

¹¹⁹ ATF 1B_170/2014 ; Künzli Jörg/ Frei Nula/ Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, p. 41.

de sécurité motivées par l'instruction en cours, celles-ci ne sauraient entièrement justifier ces restrictions systématiques. Il y a lieu de promouvoir les modèles les plus ouverts possibles sous la forme d'une exécution en groupe, de manière à assurer aux personnes en détention provisoire l'accès à des activités et à une occupation appropriée et, dans une mesure raisonnable, un accès à des contacts avec le monde extérieur. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra garantir que cette mesure de contrainte ordonnée pour les besoins de la procédure d'enquête pénale ne soit pas conçue comme une sanction. Un changement de système est donc urgent pour préserver les droits fondamentaux de personnes en détention avant jugement.

Collaboration avec les autorités

4

4.1 Autorités fédérales

a. Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Diverses rencontres ont eu lieu entre des représentants de la Confédération et des cantons, la CNPT et des représentants du corps médical pour trouver des réponses communes aux questions liées à l'échange de données médicales dans le cadre de rapatriements aériens sous contrainte. Deux groupes de travail – « Transmission des informations médicales » et « Mesures de contrainte, risques pour la santé » – ont été constitués afin de traiter les problèmes qui se posent en la matière. Tous les acteurs ont accueilli favorablement l'idée de remplacer l'actuel certificat « fit-to-fly » (certificat attestant que la personne est apte à prendre l'avion) par une liste de contre-indications au rapatriement. Le médecin accompagnant le vol pourra décider dans chaque cas, sur la base de cette liste, si malgré d'éventuels problèmes de santé de la personne à rapatrier l'exécution du rapatriement peut être raisonnablement exigée. La CCDJP a par ailleurs décidé, en mai 2014, une harmonisation des procédures relatives à la transmission des données médicales et à l'application de mesures de contrainte, à partir du moment où la personne est prise en charge dans le canton jusqu'à son transport à l'aéroport de départ. En outre, l'obligation de mener un entretien de départ avec la personne à rapatrier sera inscrite dans une ordonnance.

4.2 Autorités cantonales

a. Comité des neuf de la CCDJP

La CNPT a informé les membres du Comité des neuf de la CCDJP, lors de leur réunion du mois de février, des thématiques prioritaires qu'elle entend approfondir et des études qu'elle a commandées pour clarifier diverses questions liées à l'exécution de mesures thérapeutiques au sens de l'art. 59, al. 3, CP, à la détention avant jugement et aux établissements fermés pour mineurs. Elle leur a aussi présenté un bref aperçu des problèmes actuels dans le domaine des rapatriements sous contrainte effectués par la voie aérienne.

b. Entretiens bilatéraux avec des autorités cantonales

Pendant l'année sous revue, la CNPT a mené des entretiens bilatéraux avec des représentants des exécutifs cantonaux fribourgeois et genevois, ainsi qu'avec le responsable de l'Office d'exécution des peines du canton de Zurich. Ces rencontres avaient pour but de clarifier différents aspects touchant au respect des droits fondamentaux en lien avec l'inspection de certains établissements et l'exécution des rapatriements aériens sous contrainte.

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

Des échanges de vues ont eu lieu à trois reprises avec des représentants du comité d'experts « Retour et exécution des renvois » concernant les observations et les recommandations faites par la Commission dans le cadre de l'observation des rapatriements aériens sous contrainte. Ce dialogue revêt une grande importance pour la CNPT, car il permet de traiter des questions clé et de définir des solutions communes.

4.4 Forum sur les questions liées à l'observation des renvois en vertu du droit des étrangers

Le forum s'est réuni une seule fois en 2014. Ses membres ont discuté notamment de l'accompagnement médical des vols spéciaux par OSEARA SA. Pour rappel, la société s'est vu officiellement attribuer ce mandat en mars 2014. Ont également été abordés les problèmes persistants concernant la transmission des informations médicales sur les personnes à rapatrier et la question de la conformité aux droits fondamentaux du renvoi séparé de membres d'une même famille avec enfants.

Contacts et échanges avec des institutions partenaires

5

5.1 Contacts au niveau national

a. Société civile

Amnesty International et l'Association pour la prévention de la torture (APT) ont organisé en juin 2014 une table ronde à l'occasion de la publication du rapport d'activité 2013 de la CNPT, qui se penchait notamment sur la conformité aux droits de l'homme de la détention en quartier de haute sécurité. La rencontre, à laquelle ont pris part une conseillère d'État vaudoise, un représentant des autorités de placement du canton de Berne et le directeur de l'établissement pénitentiaire de Lenzburg, a permis de mener une discussion approfondie sur cette thématique.

b. Centre suisse de compétence pour les droits humains

La CNPT est membre du Conseil consultatif du CSDH. À ce titre, elle a participé en 2014 à une séance du Conseil consultatif. La Commission et le CSDH ont de nouveau eu l'occasion de collaborer dans différents domaines pendant l'année écoulée : la Commission a ainsi mandaté le CSDH de compiler la jurisprudence récente, au niveau national et international, en matière de privation de liberté. Le CSDH a en outre effectué, sur mandat de l'Office fédéral de la justice et en collaboration avec la CNPT, une étude consacrée à la conformité aux droits de l'homme de la détention avant jugement. Des représentants du centre ont participé à cet effet à trois inspections d'établissements de la Commission.

5.2 Contacts au niveau international

a. Contacts avec des mécanismes nationaux de prévention à l'étranger

Le président de la CNPT a participé à une série de rencontres internationales organisées à Ankara, Lomé, Rabat et Tunis, à l'occasion de l'adhésion de différents États au Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture¹²⁰

¹²⁰ Protocole facultatif du 18 décembre 2002 se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, RS 0.105.1.

(OPCAT) ou de sa ratification. Ces déplacements avaient pour but de présenter aux délégations étrangères – composées de représentants des autorités et d’acteurs de la société civile – la structure et le fonctionnement du mécanisme national de prévention de la Suisse. Lors d’une rencontre organisée à Vienne par la présidence suisse de l’Organisation pour la sécurité et la coopération (OSCE), le président a en outre pu s’entretenir avec des représentants de plus de 20 institutions partenaires. Ils ont discuté notamment des différents problèmes que rencontrent les mécanismes nationaux de prévention dans l’exercice de leur mandat.

b. Échanges avec les mécanismes nationaux de prévention allemand et autrichien

Le vice-président, Leo Näf, et la responsable du Secrétariat, Sandra Imhof, ont rencontré en avril 2014 à Berlin des représentants des organisations partenaires allemande et autrichienne. Les échanges ont porté notamment sur la concrétisation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture au niveau juridique et institutionnel dans les trois pays et sur les différences dans les méthodes d’inspection des lieux de privation de liberté. Les discussions ont aussi permis d’aborder, entre autres, les problèmes similaires rencontrés par les trois mécanismes concernant la conformité aux droits de l’homme des mesures privatives de liberté. La CNPT en a également profité pour informer ses partenaires de ses activités dans le cadre de l’observation systématique des rapatriements par la voie aérienne, qu’elle effectue parallèlement à ses visites régulières d’établissements. Pour la Commission, ces échanges ont été très profitables. La rencontre devrait selon elle avoir lieu tous les ans sous cette même forme.

c. Participation à une visite du mécanisme national de prévention anglais

À l’invitation du mécanisme national de prévention anglais (Her Majesty’s Inspectorate of Prisons, HMI), la responsable du Secrétariat et une représentante des Pays-Bas ont accompagné une délégation anglaise durant la visite d’un établissement pénitentiaire. La CNPT a ainsi pu se faire une idée concrète du professionnalisme et des méthodes parfaitement rodées du mécanisme anglais.

L'inspection systématique des lieux de privation de liberté est pratiquée depuis plusieurs décennies au Royaume-Uni et joue un rôle majeur dans la conception de l'État de droit. Concrètement, une délégation composée généralement de cinq personnes vérifie, deux semaines durant, que les droits fondamentaux des détenus sont bien respectés. Les membres de la délégation disposent même de leurs propres clés et peuvent accéder en tout temps aux différentes zones de l'établissement.

Eu égard à ses priorités thématiques pour 2014, la Commission a prêté une attention particulière à la manière dont est organisée l'exécution de la détention provisoire dans les prisons anglaises. Elle a observé que les prévenus, compte tenu de la présomption d'innocence, sont soumis à un régime moins restrictif que les condamnés : dans le quartier servant à la détention avant jugement, les cellules sont ouvertes pendant la journée et les prisonniers peuvent se déplacer librement. Même si les conditions matérielles de détention diffèrent considérablement des normes suisses, les restrictions de la liberté de mouvement et des contacts avec le monde extérieur sont moindres en Angleterre. Dans l'établissement inspecté, les prévenus peuvent recevoir la visite de proches au moins une fois par semaine pendant deux heures, dans une grande salle de séjour équipée de tables et de fauteuils ; un espace y est spécialement aménagé pour les enfants. Les personnes conduites dans l'établissement immédiatement après leur arrestation ont droit à la visite de leurs proches dès le lendemain de leur incarcération. Les visites n'ont lieu dans un parloir équipé d'une vitre de séparation qu'en cas d'infraction au règlement, par exemple après la découverte d'un téléphone portable ou un test d'urine positif, ou de grave mise en danger de tiers. Enfin, les personnes en détention avant jugement ont aussi accès à des occupations et à des activités sportives.

Comptes 2014 et budget 2015

6

CNPT

Charges de conseil des membres de la Commission

Visites d'établissements selon la planification annuelle	97'007.00	55'000.00
Visites ad hoc	0.00	5'000.00
5 assemblées plénières	26'000.00	26'000.00
Séances du Bureau	4'000.00	4'000.00
Charges de conseil du Bureau pour des tâches extraordinaires	20'000.00	20'000.00
Entretiens avec les autorités	6'000.00	10'000.00
Groupes de travail internes	4'000.00	3'000.00
Total des charges de conseil des membres de la Commission	157'007.00	123'000.00
Séance spéciale sur la stratégie	5'000.00	5'000.00
Expertise sur l'exécution des peines	20'000.00	0.00
Expertise sur les établissements pour jeunes	6'600.00	6'600.00
Mandat de monitoring CSDH	7'500.00	5'000.00
Accompagnement scientifique lors de visites de la Commission	4'301.00	0.00
Total charges de conseil externes	43'401.00	16'600.00
Total charges de conseil	200'408.00	139'600.00
Charges de personnel		
Charges salariales pour les collaborateurs du Secrétariat	369'953.00	441'953.00
Autres charges de personnel	4'629.00	4'629.00
Total charges de personnel du Secrétariat	374'582.00	446'582.00

Observation des renvois

Charges Dialogue spécialisé

Charges de conseil du Bureau	1'200.00	1'200.00
------------------------------	----------	----------

Charges Forum

Locaux et frais de restauration	1'500.00	2'000.00
Présidence du Forum : préparation et suivi des séances	1'500.00	2'000.00

Observateurs

Séance d'échange d'informations/ Formation continue	730.00	2'000.00
Organisation, voyages et hébergement	0.00	8'000.00
Charges de conseil des observateurs (2014 : accompagnement de 46 vols spéciaux)	70'971.00	70'000.00
Charges de conseil des observateurs (2014 : accompagnement de 46 transferts)	23'000.00	20'000.00
Total charges de l'observation des renvois	98'519.00	100'000.00

Charges pour travail de relations publiques

Prestations externes en matière de communication	10'113.00	10'000.00
Mise en pages et graphisme du rapport annuel	10'907.00	10'000.00
Total charges pour travail de relations publiques	21'020.00	20'000.00

Autres charges administratives

Organisation, voyages et hébergement	12'064.00	11'000.00
Voyages de service, frais du Secrétariat	2'861.00	5'000.00
Matériel de bureau, imprimés, téléphone, courrier	392.00	1'000.00
Total autres charges administratives	15'014.00	15'000.00

Total CHARGES	709'543.00	721'182.00
----------------------	-------------------	-------------------

