



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

2017

 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)

2017

Impressum

© Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)

Edition : Commission nationale de prévention de la torture,
Taubenstrasse 16, 3003 Berne
www.cnpt.admin.ch

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

Diffusion:
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Taubenstrasse 16, 3003 Berne
www.cnpt.admin.ch

Avant-propos du président	1
<hr/>	
1. Aperçu général	5
<hr/>	
2. Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté	11
<hr/>	
3. Autres contacts et activités	23
<hr/>	
4. L'indépendance des mécanismes nationaux de prévention (MNP)	31
<hr/>	
Annexe	
Récapitulation des recommandations émises par la Commission en 2017	47
<hr/>	

Avant-propos du président

La loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture charge la Commission, entre autres tâches, de contrôler les lieux de privation de liberté et de formuler des *recommandations* à l'intention des autorités compétentes afin « d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté ».

Cette mission qui semble anodine à première vue se révèle être un défi considérable. Les rapports que rédige la CNPT suite à ses visites contiennent, comme le prévoit la loi, des observations relatives aux améliorations qui pourraient être apportées dans les lieux de privation de liberté, et des recommandations correspondantes. Par la force des choses, ces observations contiennent, en creux, des critiques, sans quoi elles n'appelleraient pas de recommandations. Or ces appréciations suscitent parfois une certaine irritation. La Commission ne parvient en effet pas toujours à formuler ses rapports de manière à ce que ses observations critiques ne soient pas perçues comme un jugement négatif, mais comme une incitation bienveillante à examiner de possibles améliorations.

Il nous est souvent reproché de ne voir que les points négatifs et de ne pas relever ce qui va bien. Je peux comprendre ces reproches, mais j'aimerais néanmoins présenter ici une autre pers-

pective. Pour ses visites, la commission passe un ou deux jours dans un établissement, avec une équipe comptant de trois à cinq personnes. Cela lui permet sans difficulté de constater certains écarts par rapport aux normes à respecter ou d'observer certaines lacunes. Il serait en revanche bien imprudent, après un si bref aperçu de la réalité d'un établissement, de vouloir décerner à l'institution un certificat attestant l'exemplarité de sa conduite ou la manière irréprochable dont les personnes privées de liberté y sont traitées. Nous pouvons bien sûr avoir une impression d'une ambiance humaine favorable lorsque par exemple nous visitons les espaces de travail ou que nous accompagnons le personnel encadrant. Livrer une appréciation générale de la qualité de l'établissement (ce que la Commission ne fait d'ailleurs pas non plus dans des situations très insatisfaisantes) serait en revanche présomptueux. Le risque serait aussi de délivrer en quelque sorte un label de qualité, sans peut-être avoir perçu d'éventuels défauts. Que cette prudence puisse à l'occasion froisser est sans doute inévitable, même si nos délégations s'efforcent toujours, lors de leurs échanges avec la direction et le personnel de l'établissement visité, de souligner les points positifs qu'elles remarquent.

Une autre difficulté concernant les recommandations émises dans les rapports aux autorités compétentes est de déterminer le bon destinataire et de trouver la juste mesure, tout en maintenant une cohérence. Lors de ses séances plénières, la Commission discute parfois pendant des heures de la formulation des recommandations : faut-il les adresser plutôt au législateur, plutôt au gouvernement, plutôt à la direction de l'établissement ? Comment y intégrer un cas particulier critique ? Utilisons-nous la même mesure pour tous les établissements ? Les recommandations peuvent-elles être mises en œuvre ? Et si ce n'est pas le cas (par exemple pour des raisons financières), devons-nous les reprendre sans cesse, même si aucune amélioration rapide ne peut être attendue ? Si nous renonçons à faire état d'une critique, pourrait-on comprendre que nous approuvons tacitement les conditions en question ? La Commission elle-même, dont la composition s'est plusieurs fois modifiée au cours de ses huit années d'existence, fait évoluer en permanence les normes qu'elle défend, ce qui signifie qu'elle peut un jour émettre une recom-

mandation sur un point qui n'avait pas été critiqué par le passé. Une telle évolution peut aussi, pour les destinataires des recommandations, être une source de perplexité qui demande une clarification.

En fin de compte, c'est le *dialogue avec les responsables* qui détermine le succès ou l'échec de nos recommandations ; il s'agit donc de l'instrument le plus important dont dispose la Commission. Des améliorations ne seront réalisées que si nous parvenons, dans les discussions directes que nous pouvons avoir avec les directions d'établissements, avec les administrations chargées d'exécuter les décisions de justice ou avec les gouvernements, à les convaincre de la nécessité de mettre en œuvre nos recommandations. À l'inverse, ces discussions permettent aussi à la Commission de porter un regard critique sur sa propre activité et, parfois, d'adapter son point de vue.

Je suis convaincu que la CNPT, durant ses huit premières années d'existence, a été à la hauteur de cette tâche difficile. Je remercie mes collègues de la Commission pour le climat serein et propice aux discussions, même controversées, dans lequel nous travaillons ; la cheffe et tous les collaborateurs du Secrétariat, pour leur grand professionnalisme ; et enfin tous nos partenaires de dialogue à la Confédération et dans les cantons auxquels nos recommandations s'adressent, pour leur ouverture d'esprit et leur capacité à accepter la critique.

A handwritten signature in blue ink, reading "A. Achermann".

Alberto Achermann
Président

Aperçu général

1

1.1. Orientations stratégiques

La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) s'était fixée comme objectif stratégique pour 2017 de contrôler la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées concernant la détention administrative en application du droit des étrangers et la détention dans les quartiers de haute sécurité. Globalement, il ressort des 18 visites de contrôle effectuées que les autorités donnent suite aux recommandations qui leur sont adressées et que les établissements s'efforcent de les appliquer.

En ce qui concerne la détention administrative en application du droit des étrangers, la CNPT estime que les restrictions de la liberté de mouvement imposées aux personnes concernées, qui se rapprochent de celles appliquées dans le cadre de la détention avant jugement, ne sont pas admissibles au regard des droits fondamentaux. Les conditions matérielles de détention ont généralement un caractère trop carcéral, qui est incompatible avec le but de la détention. Cela étant, des progrès ont été notés dans certains établissements s'agissant du régime de détention. Les conditions concrètes de la détention se sont dans l'ensemble améliorées.

La CNPT a par ailleurs constaté une amélioration des conditions de détention dans les quartiers de haute sécurité des établissements pénitentiaires de Thorberg et de Lenzburg. Elle se félicite que diverses mesures ont été engagées concernant, notamment, la durée du placement à l'isolement et l'examen périodique de l'opportunité du maintien de la mesure.

Pendant l'année écoulée, la CNPT s'est intéressée pour la première fois plus particulièrement aux conditions de détention des femmes dans le cadre de la détention avant jugement et de la détention en vue de l'extradition. Elle a relevé des manquements importants pour ce qui est de la connaissance des normes internationales pertinentes et elle déplore que les conditions d'exécution répondent en priorité aux besoins des détenus de sexe masculin.

Au nombre des priorités stratégiques figurait aussi la visite des centres d'enregistrement et de procédure (CEP), qui avaient déjà été contrôlés en 2012 et 2013, et des nouveaux centres d'asile de

la Confédération, qui font l'objet d'une surveillance périodique de la part de la CNPT depuis mai 2017. Ces visites ont principalement pour objet de vérifier les conditions de vie des résidents, la prise en charge médicale et l'encadrement, ainsi que la manière dont sont gérées les sanctions disciplinaires et les mesures de protection spécifiques en faveur des personnes particulièrement vulnérables, comme les femmes, les enfants et les requérants d'asile mineurs non accompagnés.

La CNPT a également effectué quatre visites de contrôle dans des établissements psychiatriques, où elle a mis l'accent sur les sections réservées aux adultes et aux personnes âgées, sur la conformité aux droits fondamentaux des mesures de restriction de la liberté – utilisation de liens, placement à l'isolement, etc. – et sur l'application des dispositions du droit de la protection de l'adulte. Une attention particulière a été portée à l'existence de plans de traitement, ainsi qu'aux conditions auxquelles sont ordonnés des traitements sans le consentement des patients ou des mesures restreignant leur liberté de mouvement.

Des discussions ont eu lieu avec des interlocuteurs du secteur de la santé afin de définir les contours d'un projet pilote financé par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) visant à examiner la prise en charge médicale dans les centres de détention.

La CNPT a par ailleurs analysé en détail les mesures de police des frontières visant des requérants d'asile ou des personnes soupçonnées de dissimulation intracorporelle de substances illicites. Une visite inopinée et diverses clarifications ont été menées à bien à ce titre. Des éclaircissements sur divers aspects d'ordre médical et juridique ont été demandés au Corps des gardes-frontière (Cgfr) et aux cantons concernés et deux entretiens ont eu lieu avec la direction du Cgfr.

L'examen d'une série de questions de droit administratif au sujet de son indépendance fonctionnelle a également occupé la Commission, qui a commandé un avis détaillé aux professeurs émérites Walter Kälin et Manfred Nowak et mené divers entretiens avec la direction de l'Office fédéral de la justice (OFJ) sur ce point.

Enfin, la CNPT a réalisé un voyage d'étude au Luxembourg, où elle a visité un établissement servant à l'exécution de la détention administrative en application du droit des étrangers.

1.2 Organisation

1.2.1 Membres

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

- Prof. Dr. iur. Alberto Achermann, avocat, président
- Lic. iur. Leo Näf, vice-président
- Lic. iur. Giorgio Battaglioni, avocat, vice-président
- Daniel Bolomey
- Dr. med. Corinne Devaud-Cornaz
- Dr. med. Philippe Gutmann
- Nadja Künzle
- PD Dr. med. Thomas Maier, psychiatre
- Helena Neidhart
- Dr. iur. Esther Omlin, procureure générale
- Lic. iur. Franziska Plüss, avocate
- Prof. Dr. iur. Adriano Previtali

1.2.2 Observateurs

Pour l'observation régulière des rapatriements sous contrainte par voie aérienne (y compris le transfert à l'aéroport par les forces de police) en application du droit des étrangers, la CNPT mobilise des spécialistes externes, en plus de ses membres :

- Prof. Martina Caroni, professeure de droit international public à l'Université de Lucerne
- Fred Hodel, préposé à l'intégration de la ville de Thoun
- Lea Juillerat, juriste
- Barbara Yurkina-Zingg, coordinatrice asile / service spécialisé BEST
- Thomas Maurer, ancien juge d'appel du canton de Berne

- Hans Studer, ancien directeur du pénitencier de Wauwilermoos (LU)
- Dr. med. Joseph Germann
- Dr. iur Dieter von Blarer, avocat et médiateur (depuis mai 2017)
- Magdalena Urrejola, spécialiste des migrations (depuis mai 2017)

1.2.3 Secrétariat

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

Le Secrétariat dispose d'un effectif de cinq collaborateurs à temps partiel pour un équivalent temps plein de 330 %, complété par un poste de stagiaire universitaire et d'un contrat de prestations conclu avec le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) pour un encadrement scientifique externe de diverses activités, à hauteur de 40 pour cent de poste.

- Sandra Imhof, cheffe du Secrétariat
- Alexandra Kossin, collaboratrice scientifique chargée du contrôle des renvois, cheffe suppléante du Secrétariat
- Kelly Bishop, collaboratrice scientifique chargée du contrôle des centres d'asile de la Confédération
- Tsedön Khangsar (depuis octobre 2017), collaboratrice scientifique chargée du projet pilote relatif à la prise en charge médicale
- Agnes Meister (depuis juillet 2017), assistante administrative
- Kevin Schori, stagiaire universitaire
- Anja Eugster (jusque fin septembre 2017) ; Lukas Heim (depuis octobre 2017), encadrement scientifique CSDH

1.3 Budget

Les activités supplémentaires de contrôle qu'elle assume concernant les centres d'asile de la Confédération et dans le cadre du projet pilote relatif à la prise en charge médicale dans les établissements pénitentiaires ont permis à la CNPT d'obtenir à partir de 2018 une hausse de 200 000 francs de son enveloppe budgétaire annuelle, qui était jusqu'ici de 760 600 francs. Ce montant est destiné exclusivement aux activités supplémentaires de contrôle limitées dans le temps et aux engagements correspondants. Il résulte de transferts de crédits à partir d'autres services ou unités administratives concernés par les tâches en question.

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

Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté

2

2.1 Vue d'ensemble

En 2017, la CNPT a effectué un total de 18 visites de contrôle dans des établissements de privation de liberté et des institutions appliquant des mesures de restriction de la liberté. Ces visites ont été l'occasion de vérifier l'application des dispositions pertinentes du droit de la procédure pénale, du droit pénal et civil et de la législation en matière d'asile et d'étrangers.

Concrètement, la Commission a inspecté les unités ou établissements suivants : un centre de détention avant jugement, un établissement pénitentiaire, deux quartiers de haute sécurité, cinq centres servant à la détention administrative en application du droit des étrangers, cinq centres fédéraux servant à l'hébergement des requérants d'asile, une clinique de psychiatrie légale et quatre cliniques spécialisées dans la prise en charge psychiatrique d'adultes et de personnes âgées.

Six entretiens ont eu lieu à l'issue des visites afin de donner aux autorités compétentes un compte-rendu oral des constatations faites par la délégation.

La CNPT a aussi accompagné **63 rapatriements sous contrainte par la voie aérienne et 79 transferts à l'aéroport¹, à partir de 18 cantons, de personnes à rapatrier**. Tous les vols accompagnés étaient des rapatriements de niveau 4². Pour 12 de ces rapatriements, il s'agissait de renvois en vertu de l'accord d'association à Dublin (AAD)³; à sept reprises, le renvoi s'est effectué sur des vols de retour conjoints avec l'UE. Dans cinq cas, des clarifications écrites ont été demandées aux autorités au sujet des interventions policières. La CNPT consigne ses observations dans un rap-

¹ Le transfert désigne la prise en charge, à leur lieu de séjour, d'une ou plusieurs personnes et leur transport à l'aéroport.

² Art. 28, al. 1, de l'ordonnance du 12 novembre 2008 relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (ordonnance sur l'usage de la contrainte, OLUc), RS 364.3.

³ 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. Ces renvois sont exécutés en application de l'art. 64a de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), RS 142.20.

port annuel sur le contrôle des renvois par voie aérienne, qui est soumis pour avis au Comité d'experts Retour et exécution des renvois.

Un nombre accru de cas problématiques ont été portés à la connaissance de la Commission au cours de l'année écoulée. De même, un plus grand nombre d'organisations de la société civile ont transmis des informations portant sur des incidents potentiellement préoccupants, en particulier dans le domaine de l'asile et des étrangers, et demandé à la Commission de se prononcer. Même si son mandat légal ne prévoit pas la clarification de cas particuliers et bien que son Secrétariat ne dispose pas de ressources à cet effet, la CNPT a invité les autorités compétentes à se déterminer sur certains faits. Cela étant, la Commission n'est pas en mesure de procéder à un examen individuel de chaque cas qui lui est signalé.

2.2 Visites dans des établissements de privation de liberté

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

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

se déterminer sur les observations et les recommandations qui y sont formulées.

Les principales observations faites par la Commission durant ses visites sont résumées ci-après. Les établissements sont classés par catégorie⁴.

a. Établissements pour la détention en application de dispositions du code de procédure pénalee Prison de Zurich⁵

En août 2017, la Commission a visité la prison de Zurich, qui accueille des hommes et des femmes en détention avant jugement, aux fins d'extradition ou pour des motifs de sûreté, en portant une attention particulière à la détention des femmes. La Commission a relevé un manque de prise en compte des besoins spécifiques des femmes. La Commission a notamment déploré les longues périodes d'enfermement, un accès insuffisant aux douches, un accès réduit à des activités récréatives par ailleurs jugées peu variées du genre couture et cuisine ainsi que l'absence d'offres de formation contrairement aux formations qui sont proposées aux hommes. La Commission a rappelé que les femmes doivent pouvoir participer à des activités récréatives constructives et a également préconisé que le personnel surveillant soit majoritairement féminin et qu'il soit sensibilisé aux besoins propres aux femmes privées de liberté.

b. Établissements de privation de liberté en application du droit pénal

Quartiers de haute sécurité de l'établissement pénitentiaire de Thorberg (Berne)⁶

Lors de sa visite de suivi en mars 2017, la Commission a souhaité vérifier l'état de la mise en œuvre de ses recommandations relatives aux quartiers de haute sécurité. Dans l'ensemble, la Commission a

⁴ Les rapports de visite sont disponibles sur le site de la CNPT <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publiservice.html>.

⁵ Rapport au Conseil d'État du canton de Zurich concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans la prison de Zurich le 25 août 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/zurich/bericht-zuerich.pdf>.

⁶ Rapport au Conseil-exécutif du canton de Berne concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans les quartiers de haute sécurité de l'établissement pénitentiaire de Thorberg le 15 mars 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/thorberg/bericht-thorberg.pdf>.

salué les différentes mesures prises par l'établissement depuis sa visite en 2012. Ainsi, l'établissement s'est doté d'une unité spécialisée pour l'exécution des peines de longue durée et a élaboré des concepts détaillés pour le placement en quartier de haute sécurité. En revanche, la Commission a jugé critique la pratique consistant à menotter les personnes détenues particulièrement agitées placées en cellule de sécurité. À cet égard, la Commission a recommandé de renoncer à une telle pratique, cas échéant, de dûment documenter la mesure et de garantir une surveillance médicale. Finalement, la Commission a regretté l'absence d'un parloir intime.

Quartiers de haute sécurité de l'établissement pénitentiaire de Lenzburg (Argovie)⁷

Durant la visite de suivi effectuée en août 2017 dans l'établissement pénitentiaire de Lenzburg, la Commission a porté une attention particulière aux conditions de détention dans les quartiers de haute sécurité. La Commission a examiné notamment les motifs et la procédure relatifs au placement en régime de sécurité renforcée. A la lumière de ses précédentes recommandations en la matière, la Commission a recommandé de ne plus prononcer d'isolement cellulaire fondé sur le critère du risque d'évasion⁸. Quant à la périodicité de l'examen de maintien de la mesure d'isolement, la Commission a préconisé de veiller à ce que la mesure soit réexaminée au moins tous les trois mois conformément aux dispositions internationales. Enfin, le règlement interne de l'établissement en matière de contacts téléphoniques demeurait trop restrictif. La Commission a demandé par conséquent un assouplissement.

⁷ Lettre au Conseil d'État du canton d'Argovie concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans l'établissement pénitentiaire de Lenzburg le 29 août 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/lenzburg/feedbackschreiben-lenzburg.pdf>.

⁸ Rapport d'activité de la CNPT, 2013, p. 44 et ss.

Établissements de Bellechasse (Fribourg)⁹

La Commission a jugé correctes les conditions matérielles de détention dans l'établissement servant à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour des hommes, et a salué les nombreuses possibilités de travail et d'occupation. En revanche, elle a recommandé d'accélérer l'élaboration des plans d'exécution des peines et des mesures qui doivent servir de réel instrument aux personnes détenues. Finalement, elle a recommandé de formaliser l'utilisation des cellules de sûreté, en rappelant que tout placement doit être dûment consigné dans un registre prévu à cet effet.

c. Établissements d'exécution de mesures en application du code civil au sein desquels sont appliquées de mesures de limitation de la liberté de mouvement

Clinique psychiatrique de Bâle (Bâle-Ville)¹⁰

En juin 2017, la Commission a visité la clinique psychiatrique de Bâle en mettant l'accent sur les personnes qui font l'objet d'un placement à des fins d'assistance dans les unités de psychiatrie pour adultes et personnes âgées. La Commission a salué les conditions de vie et les soins psychiatriques de l'établissement. La Commission a accueilli favorablement le fait que la clinique a renoncé à l'immobilisation tout en regrettant certaines mesures d'isolement prises à l'encontre de personnes souffrant de démence. Elle a également estimé que des progrès doivent être réalisés afin de formaliser la procédure lors de l'application de restrictions à la liberté de mouvement et d'accélérer l'élaboration des plans de traitement.

⁹ Rapport au Conseil d'Etat du canton de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les établissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017 (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

¹⁰ Rapport au Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à la Clinique psychiatrique de Bâle les 6 et 7 juin 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/basel-stadt/bericht-basel.pdf>.

Clinique psychiatrique cantonale de Mendrisio (Tessin)¹¹

Lors de sa visite en août 2017, la Commission a salué les conditions d'hébergement et les offres socio-thérapeutiques. La Commission a salué tout particulièrement les mesures alternatives mises en place par l'établissement depuis 2014 afin de renoncer à l'isolement et à l'immobilisation. Elle a accueilli également favorablement le service de permanence offert par la Fondation Pro Mente Sana aux patients de la clinique. Néanmoins, la mixité entre mineurs et adultes a été jugée inadéquate. La Commission a recommandé par conséquent de garantir un hébergement et un encadrement approprié aux mineurs. Par ailleurs, des améliorations sont également nécessaires s'agissant de l'élaboration des plans de traitement et de la documentation des traitements sans consentement qui doivent faire l'objet d'une décision formelle.

Clinique psychiatrique de Königsfelden (Argovie)¹²

La Commission a visité la clinique psychiatrique de Königsfelden en septembre 2017. Elle a pris note avec satisfaction de la bonne mise œuvre des dispositions légales relatives à la protection de l'adulte régissant le placement non volontaire, notamment toutes les mesures ont fait l'objet d'une décision formelle et des plans de traitements étaient disponibles. En revanche, la Commission a critiqué le maintien d'une immobilisation sur plusieurs jours. La Commission a recommandé de réduire l'immobilisation au strict nécessaire et de privilégier des mesures alternatives. Quant au recours systématique à la police, notamment pour maintenir les patients, la Commission a jugé cette pratique inadéquate.

¹¹ Rapport au Conseil d'Etat du canton de Tessin concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à la Clinique psychiatrique cantonale de Mendrisio les 31 août et 1er septembre 2017 (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

¹² Rapport au Conseil d'Etat du canton d'Argovie concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à la Clinique psychiatrique de Königsfelden les 5 et 6 septembre 2017 (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

Clinique de psychiatrie légale à Rheinau (Zurich)¹³

En décembre 2017, la Commission a effectué une visite de suivi à la clinique de psychiatrie légale à Rheinau. La Commission a salué les mesures prises par l'établissement depuis sa première visite en 2012. Ainsi, la procédure d'entrée qui consistait à obliger les patients à prendre un bain en présence du personnel a été abandonnée. En outre, toutes les mesures de restriction de la liberté qui sont ordonnées sont désormais dûment consignées. En revanche, la Commission a estimé que des améliorations sont encore nécessaires afin de garantir la sphère intime des patients dans les chambres dans la mesure où celles-ci sont visibles depuis l'extérieur. Par ailleurs, les offres récréatives et sportives mériteraient d'être élargies. Quant à la cour de promenade, la Commission a estimé que son aménagement est inadéquat. La Commission a pris note que des travaux d'agrandissement sont prévus pour améliorer l'infrastructure.

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

i. Centres fédéraux pour requérants d'asile

En 2017, la Commission a visité trois centres d'enregistrement et de procédure (CEP) dans les cantons de Bâle-Ville (CEP Bâle), de Saint Gall (CEP Altstätten) et du Tessin (CEP Chiasso) et deux centres fédéraux pour requérant d'asile (CFA) à Neuchâtel (CFA Perreux à Boudry) et à Zurich (centre pilote de Juch). Les visites de contrôle dans les centres fédéraux pour requérants d'asile visent à examiner la manière dont sont traitées les personnes hébergées dans ces structures et la conformité aux droits fondamentaux des restrictions imposées par les autorités aux résidents, notamment en matière d'horaires de sortie. La Commission s'intéresse également au respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux lorsque sont prononcées des sanctions disciplinaires et des mesures de sûreté et de protection. Les constatations et les recommandations

¹³ Rapport au Conseil d'Etat du canton de Zurich concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture à la Clinique de psychiatrie légale à Rheinau le 21 décembre 2017 (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

de la Commission seront consignées dans un rapport thématique à l'attention du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et publiées en 2019.

ii. Établissements d'exécution de la détention administrative en application du droit des étrangers

Établissements concordataires de détention administrative de Frambois et de Favra (Genève)¹⁴

Durant la visite de suivi effectuée en février 2017, la Commission a pris note avec satisfaction de la mise en œuvre de la majorité des recommandations qu'elle avait formulées lors de sa précédente visite en 2012. Ainsi, le placement en cellule forte était désormais documenté dans un registre et plusieurs procédures internes ont été formalisées. La Commission a salué le régime de détention qui prévaut dans cet établissement et qui selon elle, reflète bien le caractère non pénal de la détention administrative en vertu du droit des étrangers. En revanche, elle a estimé que l'établissement devrait assouplir sa politique en matière d'interdiction des téléphones portables et de l'accès à Internet.

Lors de sa visite en 2017, la Commission a jugé l'établissement de Favra vétuste, malgré un régime de détention ouvert, et a regretté l'accès restreint aux extérieurs en raison de problèmes d'infrastructure. La Commission a recommandé de prendre des mesures urgentes afin de permettre un accès illimité aux extérieurs tout en prenant note de la fermeture prévue de l'établissement à moyen terme.

¹⁴ Lettre au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans l'établissement concordataire de Frambois le 13 février 2017, disponible sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/favras-frambois/bericht-frambois.pdf> et rapport au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans l'établissement fermé de Favra le 13 février 2017, disponible sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/favras-frambois/bericht-farva.pdf>.

Établissement de Bässlergut (Bâle-Ville)¹⁵

Lors de son passage en mai 2017, la Commission a constaté avec satisfaction que plusieurs des recommandations qu’elles avaient formulées en 2011 ont été mises en œuvre. Ainsi, elle a noté un assouplissement des horaires d’ouverture des cellules et l’élargissement des offres d’activités sportives. En outre, l’établissement s’est doté d’un règlement spécifique à la détention administrative. La Commission a salué tout particulièrement le règlement en matière de visites qu’elle a jugé adéquat même si elle a recommandé à l’établissement d’envisager un accès gratuit à Internet et un accès limité au téléphone portable. En dépit de ces améliorations, la Commission a estimé que des mesures d’aménagement supplémentaires doivent être prises afin de réduire le caractère carcéral de la division dévolue à la détention administrative qui restait encore très marqué.

Pénitencier de Realta (Grisons)¹⁶

Lors de sa visite de suivi en juillet 2017, la Commission a porté une attention particulière à la détention administrative. En 2011, la Commission avait déploré les longues périodes d’enfermement, les possibilités restreintes de mouvement et le règlement restrictif en matière de visites. De l’avis de la Commission, le régime appliqué aux détenus administratifs restait encore trop restrictif. La Commission a déploré tout particulièrement la durée d’enfermement dans les cellules. La Commission a souligné de nouveau que la cour de promenade n’était pas conforme aux exigences légales et a recommandé de trouver une solution alternative pour effectuer la promenade quotidienne. Enfin, elle a préconisé un assouplissement du règlement en matière de visites afin de permettre des visites en fin de semaine et a recommandé un accès gratuit à Internet et un accès restreint au téléphone portable.

¹⁵ Rapport au Conseil d’Etat du canton de Bâle-Ville concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans l’établissement de Bässlergut le 24 mai 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bs-baesslergut/bericht-baesslergut.pdf>.

¹⁶ Rapport au Conseil d’Etat du canton des Grisons concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans l’établissement de Realta le 4 juillet 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/realta/bericht-realta.pdf>.

Centre de détention LMC de Granges (Valais)¹⁷

À l'issue de sa quatrième visite de suivi en décembre 2017, la Commission a critiqué les conditions de détention des personnes détenues dans l'établissement dévolu à la détention administrative, qu'elle a jugées contraires aux standards nationaux et internationaux en la matière. Les personnes en détention administrative continuaient à subir un régime de détention trop strict, malgré l'aménagement d'une salle de sport-séjour. La Commission a jugé inacceptable le placement de femmes, en particulier de femmes enceintes, dans la mesure où l'établissement ne bénéficie pas d'une unité pour femmes et où le personnel surveillant est majoritairement masculin. En raison de l'exiguïté des lieux et des limites architecturales, la Commission a invité les autorités compétentes du Valais à envisager urgemment une solution alternative à la détention des femmes.

2.3 Prises de position

- a. Organes internationaux chargés des droits de l'homme
 - i. Conseil des droits de l'homme – Examen périodique universel (EPU)¹⁸

Dans le cadre de l'EPU de la Suisse qui a lieu en novembre 2017, la Commission a soumis une prise de position dans laquelle elle a souligné plusieurs aspects préoccupants touchant au respect des droits fondamentaux dans le cadre de ses activités. Elle a fait notamment part de ses préoccupations en matière de la détention de mineurs, d'isolement cellulaire en quartiers de haute sécurité et de rapatriements sous contrainte effectués par la voie aérienne.

¹⁷ Lettre au Chef du département de la sécurité, des institutions et du sport du Valais concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans le Centre de détention LMC de Granges le 19 décembre 2017, disponible sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/granges/brief-granges-2018-01-09.pdf>.

¹⁸ Prise de position de la Commission nationale de prévention de la torture dans le cadre du 3ème examen périodique universel (EPU) de la Suisse, 28 mars 2017, disponible en anglais sous https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170328_NPM_Report.pdf.

b. Travaux législatifs

i. Prise de position sur la modification de l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile¹⁹

Dans sa prise de position du 26 avril 2017, la Commission a examiné la question du régime disciplinaire à la lumière de ses précédentes recommandations en la matière. Elle a recommandé notamment de dûment documenter toutes les mesures disciplinaires dans un registre et de les distinguer des mesures de sûreté, qui doivent faire l'objet d'un paragraphe distinct dans l'ordonnance.

ii. Prise de position sur l'avant-projet de loi pour le soutien d'une institution nationale des droits de l'homme²⁰

La Commission a pris position sur l'avant-projet de loi pour le soutien d'une institution nationale des droits de l'homme. Elle a salué la décision de la Suisse d'établir une telle institution conformément aux recommandations formulées par divers organes internationaux chargés des droits de l'homme. Elle a rappelé que cette future institution permettra de combler un vide institutionnel en matière de protection des droits de l'homme. En revanche, elle a souligné que seule une institution conforme aux Principes de Paris²¹ et dont le mandat aura été précisé en tenant compte des mécanismes nationaux existants pourra jouer un rôle central dans la protection et la promotion des droits de l'homme.

¹⁹ Prise de position de la Commission nationale de prévention de la torture sur la modification de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile, 26 avril 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170426-stn-ejpd-vo-asyl.pdf>.

²⁰ Prise de position de la Commission nationale de prévention de la torture sur l'avant-projet de loi pour le soutien d'une institution nationale des droits de l'homme, 11 octobre 2017, disponible en allemand sous <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/171012-stn-mrig.pdf>.

²¹ http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=F.

Autres contacts et activités

3

3.1 Contacts avec des autorités fédérales

a. Département fédéral de justice et police (DFJP)

Dans l'optique de la concrétisation de l'indépendance fonctionnelle de la CNPT, la Commission a mené des discussions avec des représentants de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Il s'agissait notamment de clarifier des questions liées à son rattachement administratif. Ont également été abordées les conclusions d'un avis d'expert que la CNPT a commandé pour clarifier la question de son indépendance fonctionnelle²².

Suite à une visite de contrôle régulière à la prison de Zurich, la Commission a saisi l'occasion d'un cas particulier sortant de l'ordinaire pour s'intéresser de plus près au régime de la détention en vue de l'extradition. Elle a demandé à l'OFJ une clarification concernant les conditions de cette forme de détention. La Commission a pris note du fait que la détention en vue de l'extradition, conformément au § 128, par. 2, de l'ordonnance du canton de Zurich sur l'exécution des décisions de justice (Zürcher Justizvollzugsverordnung, JVV), est exécutée selon les dispositions sur la détention avant jugement et la détention pour des motifs de sûreté. S'appuyant sur l'art. 20, al. 1, de l'ordonnance sur l'entraide internationale en matière pénale (OEIMP), la Commission a recommandé à l'OFJ, l'autorité ayant ordonné la détention, d'en fixer les modalités d'exécution en prenant en considération son but et en respectant le principe de proportionnalité, tout en veillant à ce que ces modalités ne restreignent les droits fondamentaux de la personne concernée que dans la mesure nécessaire pour garantir le but de la détention et la sécurité et l'ordre de l'établissement d'exécution.

b. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

La Commission s'est associée aux travaux préparatoires en vue de l'examen périodique universel de la Suisse et a participé à cet effet à une rencontre nationale de consultation réunissant tous les

²² Cf. chap. 4, p. 22.

interlocuteurs concernés du domaine des droits de l'homme. Dans le contexte de la procédure pour l'examen périodique universel, la Commission a rendu un avis à l'attention du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, dans lequel elle résume les problèmes qui se posent en termes de droits de l'homme dans le domaine de la privation de liberté.

c. Département fédéral de l'intérieur (DFI)

La Commission a eu plusieurs discussions avec la direction de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) concernant le lancement d'un projet pilote visant à contrôler la prise en charge médicale dans l'exécution des peines et mesures. Ce projet pilote, limité à deux ans dans un premier temps, a pour but de vérifier, dans différents établissements d'exécution des peines dans toute la Suisse, si la prise en charge médicale respecte les dispositions de la législation fédérale et les normes des droits de l'homme. Le projet sera suivi par un groupe de travail réunissant divers interlocuteurs concernés du domaine de la santé. Ce groupe devra discuter des constatations faites par la Commission et formuler des recommandations appropriées aux autorités. À l'issue du projet pilote, la Commission présentera un rapport final, assorti de recommandations, au chef du DFI et à la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé.

**d. Département fédéral des finances (DFF),
Corps des gardes-frontière (Cgfr)**

La Commission a sollicité à deux reprises l'avis de la direction du Cgfr concernant l'application de mesures de contrôle aux frontières à l'égard de personnes étrangères sans statut de séjour en Suisse. Elle a en particulier mené différentes discussions avec la direction du Cgfr pour clarifier la procédure et la manière dont sont traitées les personnes soupçonnées de dissimulation intracorporelle de substances illicites (*body packers*). Des informations jugées inquiétantes avaient été transmises à la Commission par différentes sources de la société civile. Conformément à son mandat légal, la Commission a souhaité faire la lumière concernant ces informations.

3.2 Contacts avec des autorités cantonales

a. Comité des neuf de la CCDJP

Lors de la réunion annuelle du Comité des neuf de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), en septembre 2017, la Commission lui a présenté son rapport de mai 2017 sur les établissements d'exécution des mesures, ainsi que les grandes lignes d'un projet pilote de contrôle de la prise en charge médicale dans les établissements d'exécution des peines et mesures, qui a débuté à l'automne 2017.

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

La Commission a rencontré une fois en 2017 des représentants du Comité d'experts Retour et exécution des renvois pour discuter de ses observations et de ses recommandations concernant le contrôle de l'exécution des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne²³. Au cours de l'année, elle a été en contact régulier avec des représentants de ce comité pour clarifier certains faits suite à des observations effectuées lors de l'accompagnement de rapatriements.

c. Entretiens bilatéraux

En février 2017, la Commission a eu un entretien avec le Conseil d'État zougais et des représentants de l'office des migrations de ce canton pour clarifier la question du rapatriement sous contrainte d'une famille afghane²⁴. Elle a fait part aux autorités de ses réserves concernant l'incarcération de la mère et du nourrisson à Zurich dans une structure qu'elle considérait comme inappropriée, et examiné des solutions pouvant se substituer à l'incarcération. Elle a pour finir suggéré aux autorités de renoncer par

²³ Pour plus d'informations, cf. Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers.

²⁴ ATF 2C_1052/2016, 2C_1053/2016 du 26 avril 2017.

principe à séparer les parents et leurs enfants en bas âge préalablement à un rapatriement, comme le prévoient les normes internationales, sauf en cas de danger imminent pour les enfants²⁵.

En mai 2017, la Commission a mené également un entretien avec des représentants de la police bernoise afin de clarifier les motifs du placement, jugé fondamentalement regrettable, d'une mère et de ses cinq enfants dans un établissement du canton de Berne en amont du renvoi. Elle a fait notamment part de sa préoccupation quant au placement de la mère en cellule sécurisée et à l'usage des entraves.

d. Participation à des formations de la police en lien avec le contrôle de l'exécution des renvois en vertu du droit des étrangers

Les polices cantonales de Genève, de Berne et de Zurich ont invité la Commission à un cours de formation continue afin qu'elle présente ses procédures relatives à l'accompagnement des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne.

3.3 Dialogue avec des organisations de la société civile

a. Forum sur l'observation des renvois en application du droit des étrangers

La CNPT a organisé en juin 2017 son forum annuel, réunissant des représentants des autorités et de la société civile, pour discuter des conclusions et des recommandations de son rapport annuel sur l'observation des renvois effectués en application du droit des étrangers. L'accent était mis cette année sur les modalités de l'entretien préparatoire prévu par la loi. Ont été discutées notamment les différentes pratiques dans les cantons et d'éventuelles possibilités d'amélioration.

²⁵ Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, Observation générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce qu'on intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), 29 mai 2013, CRC/C/GC/14 (cit. CRC, GC 14), ch. 61.

b. Autres contacts

En janvier 2017, la Commission a participé, en sa qualité de membre observateur, à la Conférence des médecins pénitentiaires suisses.

En mai 2017, la CNPT est intervenue lors d'une formation de l'Office de consultation sur l'asile (OCA). Elle a informé les membres de cette organisation principalement de ses activités d'observation concernant les centres fédéraux accueillant des requérants d'asile et les rapatriements par voie aérienne.

En septembre 2017, l'Académie St-Paul de Zurich a organisé un colloque sur l'exécution de mesures thérapeutiques institutionnelles. La Commission y a présenté le rapport sur ce thème qu'elle a publié en mai 2017.

Dans le cadre des journées suisses du droit de la migration, sous l'égide de l'Université de Berne, la Commission a organisé un atelier sur son travail dans le domaine de l'asile et de la migration.

La Commission était aussi représentée aux 40 ans de l'Association pour la prévention de la torture (APT), à Genève, ainsi qu'à la formation consacrée aux Règles Nelson Mandela que l'APT a organisée à Bristol. Elle a par ailleurs participé l'an dernier, en tant que membre du Conseil consultatif, à deux réunions du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

3.4 Contacts internationaux

a. Forum européen des MNP

L'an dernier, la Commission était représentée, en mai et juin, à une rencontre d'échanges du Forum européen des MNP (mécanismes nationaux de prévention) à Strasbourg. Les discussions ont permis de développer des réflexions communes et d'élaborer des critères d'évaluation de la méthodologie des MNP. À cette fin, une nouvelle initiative a été lancée à l'échelle de l'Europe, à laquelle participent différents MNP. En juin, la Commission a par ailleurs

participé à une rencontre consultative du Conseil de l'Europe sur les règles de la détention administrative en application de la législation sur les étrangers, qui sont actuellement en cours de révision.

b. Échanges avec des mécanismes nationaux de prévention

En octobre, une délégation de la Commission et du Secrétariat a rencontré les organisations partenaires allemande et autrichienne à Berlin pour un échange. La rencontre était cette année consacrée principalement au thème de la surveillance des rapatriements par voie aérienne, ainsi qu'à d'autres activités d'observation dans le domaine de la police, notamment la surveillance d'interventions policières de grande ampleur, auxquelles la CNPT ne s'est pas encore consacrée jusqu'ici.

L'indépendance des mécanismes nationaux de prévention (MNP)

4

4.1 Introduction

La Commission nationale de prévention de la torture est un mécanisme national de prévention (MNP) que la Suisse a institué lorsqu'elle a ratifié le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (ci-après OP-CAT). Le rôle de ces organes indépendants est en premier lieu de contrôler la conformité aux droits de l'homme des mesures de privation de liberté au niveau national. L'objectif est de s'assurer que les personnes privées de liberté sont traitées correctement et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations en vue d'éventuelles améliorations. Pour que les MNP puissent effectuer leur travail de manière compétente et vérifier objectivement tous les aspects de la situation des personnes privées de liberté, ils doivent être indépendants des autorités et disposer des compétences nécessaires. L'indépendance des MNP est donc une condition indispensable de leur efficacité et de leur crédibilité. Les États Parties à l'OP-CAT sont cependant libres de choisir de quelle manière ils entendent concrétiser cette indépendance dans leur droit interne, et comment elle est assurée par la loi et sur le plan institutionnel. Les Principes de Paris²⁶, adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU, posent le cadre général à respecter concernant les modalités institutionnelles et légales.

Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture²⁷ (LF CNPT), la CNPT a été rattachée administrativement, sous forme d'une unité décentralisée, au Secrétariat général du DFJP. Elle n'est pas soumise au pouvoir d'instruction de celui-ci, mais elle doit respecter les exigences de la Confédération pour les questions financières qui la concernent. Or la Commission contrôle la conformité aux droits de l'homme de mesures privatives de liberté dans les centres fédéraux pour requérants d'asile, lors des rapatriements par voie aérienne et dans le cadre des arrestations extraditionnelles, domaines qui relèvent tous de la compétence du DFJP. La CNPT a commandé un avis d'experts pour clarifier la question de son indépendance financière et pour déterminer si son rattachement administratif, compte tenu de ses activités, tient suffisam-

²⁶ Institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, résolution de l'Assemblée générale du 4 mars 1994, A/RES/48/134, p. 4.

²⁷ Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la Commission de prévention de la torture (RS 150.1).

ment compte des prescriptions internationales sur l'indépendance fonctionnelle²⁸. Les résultats de l'expertise sont présentés plus loin.

Le présent chapitre expose l'importance du principe d'indépendance comme condition de l'efficacité d'un MNP et analyse, à la lumière des prescriptions internationales, la question des modalités légales et institutionnelles à même de garantir le mieux possible cette efficacité au niveau national.

4.2 Bases légales

a. Prescriptions internationales

En signant l'OP-CAT, un État s'engage à mettre en place, dans un délai d'un an à compter de sa ratification du protocole, un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention de la torture. Le protocole ne formule pas d'autres prescriptions concernant le modèle à suivre pour la mise en place de ces mécanismes de prévention ou les conditions légales et institutionnelles à respecter pour garantir leur indépendance.

Dans son art. 18, l'OP-CAT dit simplement que les États Parties « garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel » (par. 1) et « s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention » (par. 3). Les États Parties doivent aussi, pour la mise en place des MNP, tenir compte des « Principes de Paris » concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme²⁹.

²⁸ Prof. ém. Walter Kälin (Université de Berne), Prof. Manfred Nowak (Université de Vienne), *Rechtliche Aspekte der Unabhängigkeit der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF), Gutachten zuhanden der NKVF*, 31 juillet 2017.

²⁹ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Conclu à New York le 18 décembre 2002. Entré en vigueur pour la Suisse le 24 octobre 2009. (État le 8 février 2018), <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20060831/index.html>.

L'indépendance fonctionnelle telle que la prévoit le par. 1 est une condition de base du fonctionnement efficace d'un mécanisme national de prévention ; elle est aussi indispensable à sa crédibilité. Cette indépendance ne doit pas seulement être inscrite dans la loi, elle doit aussi se traduire dans les faits : le mécanisme doit être indépendant de tous les acteurs de l'État exerçant le pouvoir exécutif³⁰ et responsables de l'exécution de mesures privatives de liberté dans des établissements visités et contrôlés par le MNP. En font partie en particulier les établissements de détention et des infrastructures de la police et d'autres forces de sécurité, mais aussi tous les lieux dans lesquels des mesures des autorités restreignent dans les faits la liberté de mouvement d'une personne. C'est la raison pour laquelle la question de l'indépendance fonctionnelle et structurelle des MNP est considérée, dans la littérature spécialisée, comme un critère déterminant de leur efficacité³¹.

Quelle est l'importance concrète de l'indépendance fonctionnelle et dans quelle mesure a-t-elle une influence sur l'efficacité d'un MNP ?

Avec leur mandat de contrôler la conformité aux droits de l'homme des mesures de privation de liberté, les MNP interviennent dans une sphère de l'activité de l'État qui n'est pas accessible au public et exigent un droit de regard dans des domaines qui touchent directement le monopole du pouvoir de l'État. Ces nouveaux acteurs des structures politiques internes placent les autorités de l'État devant de nouveaux défis. Pour que les MNP puissent exercer effectivement leur activité de contrôle, différentes conditions doivent être remplies. Il faut notamment que l'État accorde au MNP un accès sans restriction à toutes les informations³² concernant la situation des personnes privées de liberté et qu'il le considère dans les

³⁰ Kälín/Nowak, p. 4.

³¹ Kälín/Nowak, p. 4 avec références à Rachel Murray/Elina Steinerte/Malcolm Evans/Antenor Hallo de Wolf, *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, Oxford University Press, Oxford/New York 2011, 119: "The linchpin for assessing the appropriateness of the choice of a particular institution as an NPM as well as what is seen as a factor in their effectiveness is independence". Voir aussi Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) and Association for the Prevention of Torture (APT), *Optional Protocol to the UN Convention Against Torture: Implementation Manual*, Genève 2010, 89 ; Nowak/McArthur, 1075 ; Elina Steinerte, "The Jewel in the Crown and its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention, 14 *Human Rights Law Review* (2014), 6 ; Elina Steinerte/Rachel Murray, "Same but Different ? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, 25 *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2009), 54.

³² Cf. art. 26 OP-CAT et art. 8 et 10, al. 1, LF CNPT.

faits, pour ce qui est de ses attributions et de son droit de regard, comme un organe de l'État n'agissant pas sous son contrôle. Plus ces mécanismes de prévention peuvent fonctionner et agir de manière indépendante, plus grande est la probabilité qu'ils se révèlent efficaces pour protéger les droits de l'homme³³. On peut donc s'attendre à ce que les États puissent être tentés d'empêcher la notion d'indépendance fonctionnelle d'être interprétée de manière trop stricte, afin de limiter l'influence des MNP par des restrictions de nature juridique ou institutionnelle. En fin de compte, la volonté d'un État de garantir à son MNP une indépendance fonctionnelle aussi large que possible est directement liée à sa conception du droit et de la démocratie.

Si l'OP-CAT ne contient pas de règles concrètes sur les contours institutionnels des MNP, l'art. 18, par. 4 se réfère aux « Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme »³⁴. Ces principes, aussi appelés Principes de Paris, doivent servir de guide pour la mise en place de telles institutions, et leur respect est indispensable pour que ces institutions soient efficaces³⁵.

Les MNP peuvent être considérés comme des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, avec un mandat spécifique concernant la prévention de la torture³⁶. Pour s'acquitter de leur mission, ils doivent pouvoir, en complète indépendance des autorités, agir, fonctionner et se saisir de toute question ayant un lien avec le traitement de personnes privées de liberté. Cela signifie aussi, plus largement, que les MNP doivent pouvoir agir de manière autonome du point de vue financier et structurel, en engageant librement à cette fin les ressources dont ils disposent³⁷.

³³ Cf. entre autres Sonia Cardenas, *Chains of Justice : The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2014 ; Katrien Meuwissen, *Human Rights Law Review*, 2015, 15, 441–484.

³⁴ Principes de Paris, p. 4.

³⁵ Kälín/Nowak, p. 8.

³⁶ Cf. de Beco Gauthier, *Human Rights Law Review* 7:2 (2007), p. 331.

³⁷ Voir par ex. Murray et al, 123 ss ; Nowak/McArthur, 1075.

Sur le plan structurel, les MNP doivent donc être clairement séparés des organes de l'État, ou du moins se situer à une distance suffisante de ceux-ci. Le Sous-Comité pour la prévention de la torture (SPT), qui est l'organe de contrôle de l'OP-CAT, a explicitement critiqué, dans le cas de l'Italie, des Pays-Bas et du Sénégal, le rattachement de MNP à des institutions étatiques déjà existantes³⁸. À cet égard, Kälin et Nowak soulignent qu'il faut absolument éviter ne serait-ce que l'apparence d'un rapport structurel de dépendance, tel qu'il peut découler d'une intégration organisationnelle dans l'appareil administratif³⁹.

Les principes de Paris prévoient notamment que « l'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance ». Dans leur expertise, Nowak et Kälin soulignent par ailleurs que seuls les MNP véritablement professionnels, indépendants et dotés de ressources financières suffisantes sont à même de satisfaire au but de l'OP-CAT⁴⁰. Dans ses lignes directrices de 2010 sur les MNP, le SPT souligne que les MNP doivent jouir d'une autonomie complète sur le plan financier comme sur le plan opérationnel pour être en mesure d'exécuter les tâches qui sont les leurs selon l'OP-CAT⁴¹. Les moyens financiers alloués aux MNP devraient donc être présentés séparément dans le budget de l'État, de sorte que les MNP puissent en disposer librement⁴². Concernant le montant des ressources allouées, le SPT a souligné à plusieurs reprises qu'il devait être suffisant pour au moins permettre des visites à large échelle de tous les établissements dans lesquels se trouvent des personnes privées de liberté⁴³.

³⁸ UN Doc. CAT/OP/SEN/2, par. 15 ; CAT/OP/ITA/1, par. 13.

³⁹ Kälin/Nowak, p. 7.

⁴⁰ Cf. Nowak/McArthur, 1075 : "First, any NPM shall be based in a clear constitutional or at least legislative framework which guarantees the structural independence from all branches of government, above all from the executive branch, including the police, military and other security forces".

⁴¹ UN Doc CAT/OP/12/5, par. 12 : "... the NPM should enjoy complete financial and operational autonomy when carrying out its functions under the Optional Protocol".

⁴² Cf. par ex. UN Doc CAT/OP/ARM/1, par. 27 ; CAT/OP/BRA/R.3, par. 86 ; CAT/OP/NLD/1, par. 27.

⁴³ Voir aussi Kälin/Nowak, p. 9 et 13.

Un autre critère de garantie de l'indépendance d'un MNP est la procédure de sélection et de désignation de ses membres⁴⁴. La désignation des membres ou le recrutement du personnel du MNP devrait ainsi résulter d'une procédure de sélection ouverte, équitable et transparente, incluant tous les acteurs concernés, y compris la société civile⁴⁵. Une telle procédure permet notamment de garantir que les membres qui sont désignés ont l'expertise et l'indépendance nécessaires. Enfin un MNP doit pouvoir choisir lui-même son personnel et ne pas se voir mettre à disposition des employés de l'État⁴⁶.

b. Bases légales nationales

Selon l'art. 4, al. 1, de la LF CNPT⁴⁷, « la Commission s'acquitte de ses tâches en toute indépendance ». L'art. 7 prévoit que « la Commission se constitue elle-même » (al. 1) et « fixe son organisation et ses méthodes de travail dans un règlement » (al. 2)⁴⁸.

La loi dit aussi que la Commission doit disposer des ressources nécessaires pour l'accomplissement de ses tâches, et qu'elle peut disposer d'un secrétariat permanent⁴⁹. La loi concrétise ainsi deux aspects essentiels du protocole facultatif.

La loi laisse en revanche ouverte la question des modalités institutionnelles et ne prescrit pas le rattachement formel de la Commission à l'un des départements, ou à une unité centralisée ou décentralisée de l'administration fédérale. Lors des débats parlementaires sur la LF CNPT, il semble qu'il n'y ait pas eu d'interventions sur la question de la forme institutionnelle appropriée ou concer-

⁴⁴ UN Doc. CAT/OP/12/5, par. 16 : "... the NPM should be identified by an open, transparent and inclusive process which involves a wide range of stakeholders, including civil society. This should also apply to the process for the selection and appointment of members of the NPM, which should be in accordance with published criteria". Voir aussi l'outil d'évaluation révisé du SPT de l'année 2016 dans UN Doc CAT/OP/1/Rev.1, par. 13.

⁴⁵ UN Doc. CAT/OP/12/5, par. 16: « ... the NPM should be identified by an open, transparent and inclusive process which involves a wide range of stakeholders, including civil society. This should also apply to the process for the selection and appointment of members of the NPM, which should be in accordance with published criteria ». Voir aussi l'outil d'évaluation révisé du SPT de l'année 2016 dans UN Doc CAT/OP/1/Rev.1, par. 13.

⁴⁶ UN Doc. CAT/OP/SEN/2, par. 17.

⁴⁷ Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la Commission de prévention de la torture (RS 150.1).

⁴⁸ Art. 4, al. 1 et art. 7, al. 1 et 2, LF CNPT.

⁴⁹ Art. 12, al. 1, LF CNPT.

nant le département auquel rattacher la Commission⁵⁰. Considérant que la mise en œuvre au plan national des obligations en matière de droits de l'homme est en grande partie du ressort du DFJP, la décision de rattacher la CNPT à ce département semblait judicieuse à l'époque. Dans la loi, sa mise en place et sa structure ont été largement calquées sur le modèle des commissions extraparlimentaires existantes⁵¹.

Le principe de l'indépendance de la Commission a été inscrit à l'art. 4 de la LF CNPT et trouve sa concrétisation dans le fait que la CNPT est désignée comme une commission indépendante des autorités. Mais compte tenu de son indépendance, de ses compétences et de sa mission, qui ne comprend pas de fonctions de conseil (cf. art. 57a LOGA), la CNPT doit être considérée comme une commission *sui generis*, qui se distingue des commissions extraparlimentaires classiques⁵².

Du point de vue du droit administratif, la CNPT est désignée, selon l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), comme une « unité administrative sans personnalité juridique devenue autonome sur le plan organisationnel », que la loi rend autonome sur le plan organisationnel mais pas sur le plan juridique. La CNPT partage ce statut avec le Contrôle fédéral des finances, l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement ou encore l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération⁵³.

La CNPT a été rattachée administrativement au Secrétariat général du DFJP⁵⁴ et fait ainsi partie de l'administration fédérale décentralisée. Elle exécute ses tâches « sans aucune instruction, sauf disposition contraire de la loi »⁵⁵, mais elle doit respecter dif-

⁵⁰ Cf. BO 2007 E 1088 ; BO 2008 N 1940 et BO 2009 E 97.

⁵¹ Cf. art. 7a, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1).

⁵² Commentaire de l'annexe à l'OLOGA, p. 20.

⁵³ Annexe 1, ch. III, 2.1.3, OLOGA.

⁵⁴ Cf. art. 7b, al. 2, let. b, P-OLOGA ; concrétisé à l'art. 4, al. 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org-DFJP ; RS 172.213.1).

⁵⁵ Art. 7a, al. 1, let. b, et al. 2, OLOGA.

férentes normes et directives applicables à l'administration fédérale centralisée⁵⁶.

Pour les aspects financiers, la CNPT est soumise – comme le reste de l'administration fédérale – aux règles pertinentes de la législation sur le personnel et les finances de la Confédération. La rétribution du personnel est ainsi autorisée par le département compétent, qui s'occupe aussi de la classification des fonctions et de tous les engagements et décisions de l'employeur. Le personnel est engagé selon les mêmes règles que le personnel de la Confédération⁵⁷.

Le rattachement administratif au SG DFJP donne à la CNPT la possibilité de recourir à des prestations administratives, financières, linguistiques et personnelles pour lesquelles elle ne dispose pas actuellement d'un budget propre. Ces effets de synergie permettent de maintenir une structure légère, ce qui est incontestablement une solution efficace compte tenu des moyens financiers limités dont dispose la CNPT.

4.3 Évaluation à la lumière de l'OP-CAT

L'expertise commandée par la CNPT s'est intéressée principalement à la question de la concrétisation, sur le plan du droit administratif, de l'indépendance fonctionnelle de la Commission. Un objectif était en particulier de vérifier si le statut de la CNPT d'unité administrative sans personnalité juridique devenue autonome sur le plan organisationnel tient compte dans une mesure suffisante des prescriptions du droit international.

⁵⁶ Directive du 1er janvier 2018 sur la traduction au DFJP, selon laquelle la CNPT recourt aux services linguistiques du département pour la traduction de ses rapports dans les langues officielles ; ordonnances et directives pertinentes concernant l'archivage ; règlement sur l'inspectorat financier (révision interne) du DFJP ; directive du DFJP sur la mise en œuvre de la protection des données, de la sécurité des informations et de la gestion des risques (directive PDSI du DFJP) du 1er octobre 2017 ; directives concernant l'informatique du DFJP.

⁵⁷ Art. 1, al. 1, let. b, et art. 2, al. 4, de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers ; RS 172.220.111.3).

a. Rattachement administratif et indépendance fonctionnelle

Avec l'Italie et les Pays-Bas, la Suisse est le troisième pays européen dont le MNP est rattaché à un ministère. Ce modèle semble donc relativement rare en Europe⁵⁸. Le SPT a émis des réserves concernant la proximité ministérielle tant pour les Pays-Bas que pour l'Italie, soulignant qu'un tel rattachement pouvait nuire à l'indépendance fonctionnelle du MNP, ou du moins entamer sérieusement sa crédibilité⁵⁹. Dans les cas de l'Italie et des Pays-Bas, des établissements de privation de liberté sont directement subordonnés aux ministères en question, ce qui entache fortement la perception du MNP comme un organe indépendant.

Au vu de la structure fédéraliste de la répartition des compétences en Suisse⁶⁰, ce problème peut être quelque peu relativisé. Il n'en reste pas moins que le DFJP, auquel est rattachée la CNPT, a lui aussi des compétences dans les domaines de la migration et de l'exécution des peines et des mesures. Ses compétences sont d'ordre opérationnel comme de nature financière, et il agit parfois comme l'autorité qui ordonne une privation de liberté. Il s'agit donc d'examiner dans quelle mesure les compétences matérielles de la Confédération d'ordonner ou d'exécuter des mesures de privation de liberté peuvent nuire à la perception de la CNPT comme un organe indépendant.

i. Compétences de la Confédération en matière de privation de liberté

Bien que l'exécution des mesures de privation de liberté relève de la compétence des cantons, la Confédération a des attributions dans différents domaines qui entrent dans le champ de compétences de la CNPT⁶¹. La Confédération a par exemple des cellules d'arrêts au Tribunal pénal fédéral à Bellinzone⁶²; elle est aussi com-

⁵⁸ Kälín/Nowak, p. 10.

⁵⁹ Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Italy, par. 13; (cf. note 22 ci-dessus).

⁶⁰ Art. 123, al. 2, Cst.

⁶¹ Kälín/Nowak, p. 11.

⁶² Voir message concernant les immeubles du DFF pour 2009 (message 2009 sur les immeubles du DFF) du 29 mai 2009, Feuille fédérale 2009, p. 3816 et 3821 s.

pétente pour l'exécution des peines d'arrêts prononcées dans le cadre du service militaire⁶³. L'Office fédéral de la police, qui fait partie du DFJP, gère le Centre d'audition de la Confédération⁶⁴, dans lequel des détenus de toute la Suisse sont amenés pour y être interrogés, et dans lequel des mesures de sécurité et des interventions peuvent être ordonnées⁶⁵.

La gestion des centres d'enregistrement et de procédure, dans lesquels la liberté de mouvement des requérants d'asile est limitée, est du ressort du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), qui fait aussi partie du DFJP. Le SEM aura aussi la responsabilité des futurs centres spécifiques prévus par la nouvelle loi sur l'asile, où seront hébergés des requérants d'asile récalcitrants⁶⁶.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) exerce quant à lui une influence directe sur des établissements de privation de liberté qui ne sont cependant pas gérées directement par la Confédération. En attribuant des subventions à la construction, à l'agrandissement et à la transformation d'établissements destinés à l'exécution de peines et de mesures frappant des adultes, des jeunes adultes, des enfants et des adolescents, l'OFJ exerce une influence sur les conditions matérielles de détention dans ces établissements⁶⁷. La Confédération verse aussi des subventions d'exploitation à des établissements d'éducation ou d'exécution de mesures accueillant de jeunes adultes. Elle contrôle régulièrement ces établissements pour vérifier la mise en œuvre de prescriptions relatives à leur conception. Il s'ensuit que l'OFJ est étroitement impliqué aussi dans l'élaboration du cadre conceptuel desdits établissements, de sorte que son influence sur les modalités d'exécution dans ce domaine est considérable. Pour la détention administrative fondée sur le droit des étrangers, l'OFJ finance par ailleurs la construction et l'aménagement d'éta-

⁶³ Exécution de la peine des arrêts durant le service selon l'art. 191 du code pénal militaire.

⁶⁴ Art. 10, al. 1, let. f, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org-DFJP ; RS 172.213.1).

⁶⁵ Description selon le site internet de fedpol <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/ueberuns/organisation/bundessicherheitsdienst.html> (dernière visite le 8.05.2018).

⁶⁶ Cf. art. 26, al. 1bis, loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31).

⁶⁷ Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et mesures (RS 341).

blissements de détention cantonaux ; en participant aux frais d'exploitation des cantons, par des forfaits journaliers pour des personnes détenues relevant du domaine de l'asile, il peut aussi, dans les faits, exercer une influence sur les conditions de détention⁶⁸.

Dans d'autres domaines, différentes unités administratives du DFJP peuvent donner l'ordre d'arrêter une personne, de la placer en détention, ou ordonner d'autres formes de privation de liberté. L'OFJ a ainsi la compétence d'ordonner une arrestation extraditionnelle⁶⁹; dans cette fonction, il a aussi la responsabilité des modalités d'exécution de cette détention.

Le SEM, quant à lui, peut dans certains cas ordonner une mise en détention aux fins de l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion, ou d'une détention visant à assurer l'exécution d'une procédure Dublin⁷⁰. Il partage en outre à parts égales avec les cantons la responsabilité des rapatriements par voie aérienne, au cours desquels le recours à des mesures de contrainte est fréquent⁷¹.

Cette énumération montre que la Confédération, et en particulier le DFJP, dispose en matière de privation de liberté de différentes compétences qui entrent dans le champ de compétences de la CNPT⁷² et que celle-ci peut être amenée à surveiller dans le cadre de ses activités de contrôle. Cela signifie par ailleurs que la CNPT adresse parfois ses recommandations dans les domaines mentionnés plus haut directement à la cheffe du DFJP, ou aux directeurs des unités administratives du DFJP, et se trouve dès lors dans un dialogue régulier et direct avec eux. Bien que le risque d'une influence matérielle sur le travail de la Commission semble restreint à l'heure actuelle, les points de contact potentiels et la proximité administrative avec le DFJP pourraient porter préjudice à l'image de la Commission comme un organe indépendant, et entacher sa crédibilité.

⁶⁸ Cf. art. 82 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20).

⁶⁹ Art. 47 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP ; RS 351.1).

⁷⁰ Art. 111, let. d, LAsi en lien avec l'art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, et art. 76a, LEtr.

⁷¹ Cf. loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (LUsc ; RS 364), ordonnance du 12 novembre 2008 relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières relevant de la compétence de la Confédération (OLUsc ; RS 364.3) ; ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281).

⁷² Art. 2 LF CNPT.

b. Indépendance financière

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'autonomie financière d'un MNP est un critère important pour garantir son indépendance fonctionnelle conformément à l'art. 18 OP-CAT. En ratifiant l'OP-CAT, les États s'engagent à mettre à la disposition de leur MNP les moyens financiers dont celui-ci a besoin pour faire son travail efficacement⁷³.

Dans le message du Conseil fédéral relatif à la LF-CNPT, une trentaine de visites par an sont prévues dans des établissements de privation de liberté⁷⁴. Les frais liés à ces visites étant jugés relativement faibles, le message évoque un budget de 184 000 francs. Les coûts du secrétariat ont donné lieu à des débats, et c'est pour finir un effectif de 1,3 poste qui a été prévu⁷⁵. Le financement de base de la CNPT est assuré à parts égales par le DFJP et le DFAE, ce dernier transférant sa contribution au DFJP. Certains organes de contrôle internationaux ont déjà critiqué le montant du budget de la CNPT⁷⁶.

À l'heure actuelle, la Commission est intégrée dans le budget global du SG DFJP et n'apparaît nulle part comme une entité autonome⁷⁷. Un observateur extérieur ne perçoit donc pas que la CNPT est une unité administrative décentralisée du SG DFJP, ce qui nuit à la transparence et à la traçabilité. La souveraineté budgétaire est exercée par le Secrétariat général, qui contrôle les finances.

⁷³ Cf. Kälín/Nowak, p. 9 et 13.

⁷⁴ Message relatif à un projet d'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, FF 2007 273.

⁷⁵ Cf. BO 2007 E 1088.

⁷⁶ Cf. rapport du CPT/Inf (2012) 26, ch. 7; Position du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur les droits des personnes placées en institution et faisant l'objet d'un traitement médical sans avoir donné leur consentement éclairé (SPT), 26 janvier 2016, CAT/OP/27/2.

⁷⁷ Cf. Budget 2018, volume 2A, p. 199.

Dans le cadre du budget global qui lui est attribué, la Commission n'a qu'une flexibilité restreinte concernant ses dépenses opérationnelles. Ainsi elle est contrainte d'être très stricte dans ses priorités, ce qui a limité l'exercice effectif des tâches que la loi lui confère. Elle n'a par exemple effectué en moyenne, ces derniers temps, qu'une quinzaine de visites par an dans des lieux de privation de liberté, un chiffre largement en-deçà de l'objectif prévu dans le message du Conseil fédéral⁷⁸. Des ressources et des postes supplémentaires ont certes été attribués à la Commission ces dernières années pour ses tâches nouvelles d'observation dans le domaine des rapatriements par voie aérienne ou des centres fédéraux d'asile. Ses capacités, avec un effectif de 3,3 postes, dont 1,3 à durée déterminé, restent cependant extrêmement limitées. Considérant que près de 700 établissements de privation de liberté relèveraient en principe du domaine de compétences de la CNPT, ces ressources sont tout simplement insuffisantes pour lui permettre d'effectuer toutes les tâches prévues par la loi.

Du point de vue de l'OP-CAT, on peut constater que l'autonomie financière de la CNPT est clairement limitée, compte tenu de son rattachement administratif, et que sa marge de manœuvre opérationnelle s'en trouve réduite. **Dans leur avis, les experts considèrent ainsi que le rattachement administratif de la CNPT au SG DFJP est une entrave sérieuse à son indépendance fonctionnelle⁷⁹ et qu'il ne respecte pas dans une mesure suffisante les prescriptions internationales.**

⁷⁸ Cf. Kälín/Nowak, p. 14.

⁷⁹ Kälín/Nowak, p. 14.

4.4 Conclusions

Après examen des bases légales pertinentes et du fonctionnement de la CNPT, les experts arrivent dans leur avis à la conclusion que le statut administratif de la CNPT, en tant que MNP suisse, n'est pas à la hauteur des exigences d'indépendance fonctionnelle posées à l'art. 18(1) de l'OP-CAT. **Ils considèrent que la prescription de l'indépendance fonctionnelle n'est pas respectée pour des raisons structurelles dont la cause est le rattachement de la CNPT au SG DFJP⁸⁰.** Malgré l'indépendance de la CNPT inscrite dans les dispositions du droit administratif, grâce à laquelle elle exécute ses tâches sans instructions, il s'est révélé que son rattachement administratif au SG DFJP nuit à son image d'autorité indépendante, eu égard en particulier à son activité de contrôle dans le domaine de la privation de liberté, dans lequel la Confédération, et en particulier le DFJP, ont aussi des compétences. À cela s'ajoutent les difficultés évoquées concernant l'autonomie financière de la Commission. Nul ne conteste que la CNPT, en tant que mécanisme national de prévention, a besoin d'un rattachement institutionnel. Ce rattachement devrait cependant répondre largement aux exigences posées par l'OP-CAT et garantir au mieux l'indépendance fonctionnelle de la CNPT pour ne pas nuire à son efficacité. L'actuel rattachement au SG DFJP peut sembler pragmatique du point de vue de la Suisse, mais il prête le flanc à la critique internationale et ne manquera pas de poser problème à terme en raison du renforcement des activités de contrôle de la CNPT. Si le SPT devait visiter la Suisse, nul doute qu'il critiquerait le rattachement administratif de la CNPT et le jugerait non conforme aux prescriptions de l'OP-CAT⁸¹. Dans les échanges avec des MNP d'autres pays, avec lesquels la CNPT entretient des contacts réguliers, cette question du rattachement de la CNPT est souvent abordée, notamment par les MNP d'États plus fragiles. Le thème de la prévention de la torture étant une priorité stratégique du DFAE⁸² et la division concernée participant à la promotion et à la mise en place de mécanismes nationaux de prévention dans différents pays, la Suisse a un intérêt direct du point de vue de sa

⁸⁰ Kälín/Nowak, p. 16.

⁸¹ Cf. aussi Kälín/Nowak, p. 10.

⁸² Stratégie Droits de l'homme du DFAE 2016–2019, p. 19.

politique. étrangère, au nom de la cohérence, de chercher pour son propre MNP des solutions institutionnelle plus adaptées, qui tiennent mieux compte des exigences à satisfaire concernant l'indépendance fonctionnelle de la CNPT.

Différentes solutions institutionnelles peuvent être envisagées. Pour concrétiser l'indépendance fonctionnelle, la création d'une personnalité juridique propre serait par exemple une possibilité de renforcer le statut de la Commission sur le plan du droit administratif. Sur le plan législatif, les travaux à cet effet seraient modestes, vu qu'il ne serait pas nécessaire de modifier la LF-CNPT.

Une autre solution serait de rattacher la CNPT à un autre département, ou une autre unité administrative, dont le domaine d'activité n'aurait pas de proximité matérielle avec les activités de contrôle de la CNPT.

Enfin, les travaux législatifs en cours en vue de la création d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH) pourraient être considérés comme l'opportunité de réunir dans une même institution tous les acteurs et commissions actifs dans le domaine des droits de l'homme, en tenant compte de leurs mandats respectifs. Cette solution, qui serait efficace et judicieuse sur le plan matériel comme sur le plan financier, mériterait à tout le moins d'être examinée dans l'optique de la création de l'INDH⁸³. L'expérience de la CNPT en matière d'indépendance fonctionnelle devra être prise en compte pour la création de cette nouvelle institution. À une époque où les ressources sont limitées, et les exigences politiques plus fortes pour une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics, il convient de chercher des solutions institutionnelles adéquates permettant de garantir une politique interne efficace et cohérente en matière de droits de l'homme.

⁸³ Vgl. in diesem Sinne auch Kälin/Nowak, S. 17.

Annexe

Récapitulation des
recommandations émises
par la Commission en 2017

I. Justice et police

a. Fouilles corporelles

- La Commission recommande de systématiser les fouilles corporelles en deux temps et d'en fixer par écrit les modalités concrètes s'agissant des quartiers de haute sécurité des établissements pénitentiaires de Thorberg (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 5) et de Lenzburg (rapport CNPT, Lenzburg 2017, p. 2) et de la prison de Zurich (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 4).

b. Conditions matérielles de détention

- Avec une superficie de 7 m², les cellules du quartier pour femmes de la prison de Zurich n'ont pas une dimension suffisante pour accueillir deux détenues. Le cas échéant, il y a lieu de prévoir des mesures appropriées pour garantir le respect de la sphère intime des détenues. Dans la mesure du possible, il convient de placer une détenue par cellule (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 4).
- La Commission juge inappropriées les conditions d'exécution des arrêts (lumière naturelle, amenée d'air frais, repas chauds, lectures à choisir librement) à la prison de Zurich. Elle préconise dès lors un changement de pratique immédiat et la réintégration systématique après le quatrième jour d'arrêt (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 5).
- Compte tenu des besoins particuliers des femmes en matière d'hygiène, la Commission juge insuffisante la possibilité donnée aux détenues d'utiliser deux fois par semaine les trois douches disponibles. Elle recommande à la direction de l'établissement de permettre aux détenues de se doucher quotidiennement (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 4).
- La Commission recommande à la prison de Zurich de tenir compte de toute urgence de manière appropriée de l'obligation, prescrite par la loi, de séparer les femmes placées en détention avant jugement des détenues exécutant une peine (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 6).

- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich de veiller à ce que les entretiens avec le personnel médical aient lieu dans un cadre confidentiel et non dans la cellule. De même, les examens médicaux ne devraient avoir lieu que dans la pièce prévue à cet effet au sous-sol (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 6)
- La Commission recommande aux autorités d'exécution d'adapter les conditions de détention aux besoins des femmes enceintes et, dans la mesure du possible, de les placer dans une infrastructure offrant des conditions matérielles et des possibilités d'exercice physique mieux adaptées. Chaque fois que cela est possible, il y a lieu d'envisager des options autres que la détention pour les femmes enceintes (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 7).
- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich d'examiner les besoins diététiques des femmes compte tenu de leur apport journalier recommandé en calories et, le cas échéant, d'adapter les repas (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 7).
- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich d'assurer la présence d'une collaboratrice la nuit et le week-end afin que les détenues soient encadrées en permanence par du personnel féminin (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 8).

c. Moyens de contrainte

- La Commission recommande à la direction de l'établissement pénitentiaire de Thorberg de renoncer, chaque fois que cela est possible, à l'utilisation de moyens d'immobilisation supplémentaires sur les détenus très agités et d'opter pour des mesures moins intrusives. L'aménagement d'une cellule de sécurité pour ce type de situation devrait aussi être envisagé. Si des moyens d'immobilisation supplémentaires sont exceptionnellement utilisés, le cas doit être dûment documenté (date, durée, type de moyens et raison de leur utilisation) et une surveillance médicale assurée (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 6).

d. Régime disciplinaire et sanctions

- La Commission estime, pour des considérations de principe, que la durée des arrêts doit être limitée par la loi à 14 jours. Elle recommande au législateur des cantons d'Argovie (rapport CNPT, Lenzburg 2017, p. 4), des Grisons (rapport CNPT, Realta 2017, p. 7) et de Fribourg (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 7) de raccourcir la durée maximale.
- La Commission recommande aux établissements de Bellechasse (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 8) et à la prison de Zurich (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 5) de définir dans un règlement les mesures disciplinaires. Les mesures disciplinaires doivent faire l'objet d'une décision et être dûment documentées.

e. Mesures de sûreté et de protection

- La Commission recommande à l'établissement pénitentiaire de Thorberg de vérifier à intervalles rapprochés si des mesures de sûreté ou de protection prononcées restent nécessaires (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 6–7)
- La Commission recommande aux Établissements de Bellechasse d'assurer un encadrement psychiatrique des personnes présentant des tendances suicidaires, en veillant à les placer dans des infrastructures adaptées (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 8).
- La Commission recommande aux Établissements de Bellechasse de limiter la durée de placement en cellule de sûreté et de toujours rendre une décision indiquant le motif et la durée de la mesure (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 8). De manière générale, ce type de placement doit être dûment documenté.
- La Commission recommande aux Établissements de Bellechasse de prendre des mesures particulières dans les cellules pour les détenus présentant des tendances suicidaires (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 8)
- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich de toujours rendre une décision formelle pour les

mesures de sûreté et de protection. Celles-ci doivent être clairement distinctes des mesures disciplinaires et consignées dans un registre spécifique (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 5).

- La Commission recommande à la direction de l'établissement pénitentiaire de Lenzburg de ne procéder à un placement dans la cellule pour les interventions en cas de crise que sur ordre du médecin. Tous les placements, y compris d'un jour, doivent faire l'objet d'une décision indiquant les voies de droit (rapport CNPT, Lenzburg 2017, p. 4–5).

f. Exercice physique et occupations

- Les personnes placées dans les deux quartiers de haute sécurité de l'établissement pénitentiaire de Thorberg devraient avoir la possibilité de faire régulièrement de l'exercice physique. Les contacts sociaux devraient aussi y être encouragés (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 9).
- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich, où les détenues passent 23 heures sur 24 dans leur cellule le week-end notamment, de prendre des mesures pour réduire la durée de l'enfermement cellulaire en fin de semaine (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 6).
- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich d'accroître les possibilités d'occupations utiles destinées aux détenues et de prévoir une offre minimale d'activités le week-end également (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 7).

g. Prise en charge médicale

- La Commission recommande à la prison de Zurich de fixer des règles claires concernant le déroulement de l'examen effectué à l'arrivée d'un nouveau détenu (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 6).
- La Commission recommande à la prison de Zurich et aux établissements de Bellechasse de veiller à ce que les médicaments sur ordonnance soient remis exclusivement par du personnel médical (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 6 ; rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 9).

h. Informations aux personnes détenues

- La Commission recommande à l'établissement pénitentiaire de Thorberg (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 9) et aux Établissements de Bellechasse (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 9) de mettre à disposition dans toutes les langues nécessaires le règlement intérieur, les brochures internes et les informations destinées aux détenus concernant leurs droits et leurs obligations.

i. Contacts avec le monde extérieur

- Pour les personnes détenues dans le quartier des longues peines et dans le quartier d'intégration, la Commission recommande à l'établissement pénitentiaire de Thorberg d'octroyer, dans un cadre approprié et compte tenu de l'ensemble des prescriptions de sécurité et des spécificités de chaque cas, des autorisations de sortie et des congés (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 10).
- Dans les établissements pénitentiaires de Thorberg (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 9) et de Lenzburg (rapport CNPT, Lenzburg 2017, p. 4), ainsi qu'à la prison de Zurich (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 8), les visites des proches se font dans une pièce munie de vitres de séparation. La Commission recommande aux directions de ces établissements d'adapter leur pratique en fonction de chaque cas. Dans la mesure où aucun motif de sécurité ne s'y oppose, les visites devraient être possibles de façon régulière dans des pièces dépourvues de vitres de séparation.
- La Commission recommande aux directions de l'établissement pénitentiaire de Thorberg (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 10) et des Établissements de Bellechasse (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 10) d'aménager un parloir intime.
- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich de permettre les visites, en particulier des membres de la famille, le week-end également (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 8).
- La Commission recommande d'assouplir la pratique, actuellement restrictive, en matière d'utilisation du téléphone à la

prison de Zurich (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 8), ainsi que dans les établissements pénitentiaires de Thorberg (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 4) et de Lenzburg (rapport CNPT, Lenzburg 2017, p. 4).

i. Exécution de mesures

- La Commission recommande aux établissements de Bellechasse d'établir rapidement les plans d'exécution des mesures, en y associant les personnes détenues (rapport CNPT, Bellechasse 2017, p. 6).

ii. Détention de haute sécurité

- La Commission recommande à l'établissement pénitentiaire de Thorberg de réexaminer, tous les trois mois, l'opportunité des placements dans le quartier de haute sécurité A. Toute prolongation éventuelle de la mesure doit être suffisamment motivée, en gardant à l'esprit que les exigences posées à cet égard augmentent avec la durée du placement. La Commission rappelle également qu'il faut renoncer à placer dans le quartier de haute sécurité A les personnes dont le potentiel de dangerosité est directement lié à un trouble psychique et recommande d'envisager, chaque fois que cela est possible, un placement dans une institution psychiatrique adaptée (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 8).
- La Commission recommande aux autorités compétentes de n'ordonner un placement dans les quartiers de haute sécurité des établissements pénitentiaires de Thorberg et de Lenzburg qu'à des fins de protection de la personne concernée ou de tiers et de faire vérifier la légalité de deux autres motifs de placement invoqués, à savoir le risque de fuite et la mise en péril de l'ordre et du calme à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement (rapport CNPT, Thorberg 2017, p. 7–8, et rapport CNPT, Lenzburg 2017, p. 2–3).
- Rappelant la recommandation qu'elle avait formulée à l'établissement pénitentiaire de Lenzburg au sujet des garanties de procédure en lien avec la détention de haute sécurité, la Commission recommande à l'autorité de placement d'ordonner le placement en quartier de haute sécurité par écrit,

en indiquant les voies de droit et en accordant à la personne le droit d'être entendue. Les décisions de placement doivent être dûment documentées, compréhensibles et accessibles en tout temps aux personnes concernées (rapport CNPT, Lenzburg 2017, p. 3).

j. Sécurité

- La Commission recommande à la direction de la prison de Zurich de revoir sa pratique consistant, dans les situations d'urgence survenant le week-end ou en période de pénurie de personnel, à ne pas ouvrir la porte des cellules jusqu'à l'arrivée de la police ou des ambulanciers (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 5).

k. Personnel

- La Commission recommande la mise en place, à la prison de Zurich (quartier réservé aux femmes), d'offres de formation pour sensibiliser le personnel aux besoins spécifiques des femmes en détention (rapport CNPT, Zurich 2017, p. 8).

II. Détention administrative en application du droit des étrangers

a. Infrastructure / hébergement

- La Commission recommande de rendre plus accueillante la salle de séjour à la prison de Bässlergut (détention administrative en application du droit des étrangers) et d'envisager la possibilité d'installer un espace cuisine. Elle recommande également de poursuivre les efforts engagés en matière de protection contre la fumée passive et d'aménager, le cas échéant, une pièce séparée pour les fumeurs (rapport CNPT, Bässlergut 2017, p. 5 et 8)
- La Commission recommande au pénitencier de Realta de prendre de toute urgence des mesures pour améliorer l'éclairage dans les cellules et rendre la salle de séjour plus accueillante. Il serait aussi souhaitable que les détenus aient de nou-

veau librement accès aux cuisines (rapport CNPT, Realta 2017, p. 5).

- La Commission recommande aux autorités compétentes de prendre de toute urgence des mesures pour que soient déplacées dans un établissement adéquat les femmes détenues au centre de détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion de Granges, où l'infrastructure et les conditions de détention sont jugées inappropriées voire intolérables dans le cas des femmes enceintes (lettre CNPT, Granges 2018).

b. Fouilles corporelles

- À la prison de Bässlergut (rapport CNPT, Bässlergut 2017, p. 4) et au pénitencier de Realta (rapport CNPT, Realta 2017, p. 4), la Commission recommande la systématisation des fouilles corporelles en deux temps, en veillant, au besoin, à en fixer les modalités concrètes par écrit.
- La Commission recommande à la direction du pénitencier de Realta (détention administrative en application du droit des étrangers) de revoir sa pratique afin de permettre aux détenus de conserver leurs vêtements personnels à leur arrivée dans l'établissement (rapport CNPT, Realta 2017, p. 5–6).

c. Mesures de sûreté et de protection

- La Commission recommande à l'établissement concordataire de Favra de se doter d'une stratégie de prévention des suicides (rapport CNPT, Favra 2017, p. 5–6).
- La Commission recommande aux établissements de Favra et de Realta de faire régulièrement examiner par un médecin les personnes à l'isolement (rapport CNPT, Favra 2017, p. 5, rapport CNPT Realta 2017, p. 8).
- La Commission recommande à la prison de Bässlergut d'assurer un encadrement psychiatrique adapté des personnes présentant des tendances suicidaires et de veiller à les héberger dans des structures appropriées (rapport CNPT, Bässlergut 2017, p. 8).

- L’opportunité des mesures de sûreté et de protection devrait être réexaminée à intervalles rapprochés (rapport CNPT, Bässlergut 2017, p. 7).
- La Commission recommande à la direction du pénitencier de Realta de toujours rendre une décision écrite indiquant les voies de droit lorsqu’elle ordonne une mise à l’isolement et de documenter de manière appropriée les mesures de sûreté et de protection qu’elle prononce (rapport CNPT, Realta 2017, p. 7).

d. Exercice physique et occupations

- Pour les personnes placées en détention administrative en application du droit des étrangers, la Commission recommande à tous les établissements visités de tendre vers un régime ouvert limitant le moins possible la liberté de mouvement et de ne fermer les cellules que la nuit (cf. rapport CNPT, Bässlergut 2017, p. 6, rapport CNPT, Realta 2017, p. 6).
- La Commission recommande à la direction de l’établissement concordataire de Favra de prendre de toute urgence des mesures pour permettre l’accès sans restriction aux infrastructures extérieures (rapport CNPT, Favra 2017, p. 4–5).
- La Commission suggère à l’établissement concordataire de Favra (rapport CNPT, Favra 2017, S. 6) et au pénitencier de Realta (rapport CNPT, Realta 2017, p. 6) de proposer des occupations et des activités rémunérées aux personnes détenues en application du droit des étrangers.
- La Commission recommande au pénitencier de Realta de trouver de toute urgence une solution pour la promenade quotidienne (rapport CNPT, Realta 2017, p. 5).

e. Prise en charge médicale

- La Commission recommande aux établissements concordataires de Favra (rapport CNPT, Favra 2017, p. 5) et de Frambois (rapport CNPT, Frambois 2017, p. 2) de soumettre les détenus à un examen médical dans les 24 heures suivant leur arrivée.
- La Commission recommande au pénitencier de Realta (rapport CNPT, Realta 2017, p. 8) de garantir un accès égal aux

soins médicaux dans toutes les unités et de mener systématiquement un examen d'entrée pour les personnes détenues en détention administrative.

f. Mesures disciplinaires et sanctions

- La Commission recommande à la prison de Bässlergut (rapport CNPT, Bässlergut 2017, S. 6) de revoir sa pratique afin que l'offre de lecture ne se limite pas à des textes religieux, une restriction jugée excessive.
- La Commission recommande aux établissements concordataires de Frambois (rapport CNPT, Frambois 2017, p. 2) et de Favra (rapport CNPT, Favra 2017, p. 5), ainsi qu'au pénitencier de Realta (rapport CNPT, Realta 2017, p. 6), de définir dans un règlement les mesures disciplinaires. Celles-ci doivent toujours faire l'objet d'une décision et être dûment documentées.

g. Informations

- La Commission recommande à l'établissement concordataire de Favra d'édicter un règlement intérieur et de le faire traduire dans les langues courantes (rapport CNPT, Favra 2017, p. 4 et 6).
- La Commission recommande à l'établissement concordataire de Frambois (rapport CNPT, Frambois 2017, p. 3) et au pénitencier de Realta (rapport CNPT, Realta 2017, p. 9) de mettre à disposition dans les langues courantes leur règlement intérieur, les brochures internes et les informations destinées aux détenus concernant leurs droits et leurs obligations.

h. Contacts avec le monde extérieur

- La Commission recommande aux établissements concordataires de Favra (rapport CNPT, Favra 2017, p. 6) et de Frambois (rapport CNPT, Frambois 2017, p. 4), ainsi qu'à la prison de Bässlergut (rapport CNPT, Bässlergut 2017, p. 8) et au pénitencier de Realta (rapport CNPT, Realta 2017, p. 9), d'envisager la possibilité d'un accès gratuit à internet et de permettre une utilisation encadrée du téléphone portable.

- La Commission recommande au pénitencier de Realta de rendre plus accueillante la salle des visites pour les personnes en détention administrative en application du droit des étrangers, d'adapter le règlement des visites aux conditions réelles et de permettre les visites le week-end également. L'accès à un service de conseils juridiques devrait aussi être assuré (rapport CNPT, Realta 2017, p. 8–9).

III. Établissements psychiatriques

a. Traitements

- La Commission recommande aux cliniques de Bâle de veiller à ce que toutes les personnes concernées soient associées à l'élaboration des plans de traitement et à ce que ceux-ci soient soumis aux patients pour qu'ils l'approuvent (ou le rejettent). L'approbation du plan de traitement devrait être confirmée par la signature du patient. S'agissant d'un outil de thérapie, le plan de traitement devrait contenir des objectifs clairs et compréhensibles pour le patient et faire l'objet d'un examen et, au besoin, d'adaptations périodiques (rapport CNPT, Bâle [cliniques psychiatriques universitaires] 2017, p. 7).

b. Mesures restreignant la liberté de mouvement

- La Commission recommande aux cliniques psychiatriques universitaires de Bâle de se conformer aux prescriptions du § 21, al. 5, de la loi cantonale concernant le placement et le traitement de personnes souffrant de troubles psychiques (Psychiatriegesetz), s'agissant de la durée maximale de l'isolement et de son autorisation par l'instance de surveillance compétente. Elle recommande également de fixer dans un règlement les modalités de l'entretien consécutif à ce type de mesure, qu'il y a lieu de consigner dans un registre (rapport CNPT, Bâle [cliniques psychiatriques universitaires] 2017, p. 9).

- La Commission recommande aux cliniques psychiatriques universitaires de Bâle de toujours rendre une décision formelle lorsque sont ordonnées des mesures restreignant la liberté de mouvement des patients et de documenter ces mesures de manière systématique. Une décision unique rendue par un médecin et prévoyant un examen périodique de la mesure par du personnel médical est cependant jugée suffisante pour ce type de cas (rapport CNPT, Bâle [cliniques psychiatriques universitaires] 2017, p. 10)

c. Mesures de sûreté et de protection

- La Commission recommande aux cliniques psychiatriques universitaires de Bâle d'édicter des règles uniformes concernant le relevé des incidents particuliers et les procédures à appliquer en pareil cas (documentation centrale incluant un registre des lésions) (rapport CNPT, Bâle [cliniques psychiatriques universitaires] 2017, p. 11).
- Dans un souci de transparence, la Commission recommande aux cliniques psychiatriques universitaires de Bâle de continuer le travail d'harmonisation de la saisie de données et de réfléchir à l'opportunité de tenir des dossiers à la fois sur papier et sur support électronique (rapport CNPT, Bâle [cliniques psychiatriques universitaires] 2017, p. 4).

d. Exercice physique et occupations

- Concernant la psychiatrie gériatrique, la Commission recommande aux cliniques psychiatriques universitaires de Bâle de prendre de toute urgence des mesures pour permettre un accès sans restrictions aux installations extérieures et de prévoir un abri extérieur pour permettre aux patients de prendre l'air par mauvais temps également (rapport CNPT, Bâle [cliniques psychiatriques universitaires] 2017, p. 6).

