



**Protocole facultatif
se rapportant à la Convention
contre la torture et autres
peines ou traitements cruels,
inhumains ou dégradants**

Distr. générale
19 mars 2021

Original : français
Anglais, espagnol et français
seulement

**Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines
ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**

**Commentaires du mécanisme national de prévention
sur les recommandations et observations qui lui ont été
adressées par le Sous-Comité comme suite à sa visite
en Suisse du 27 janvier au 7 février 2019*,****

[Date de réception : 5 mars 2021]

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.
** Le 5 mars 2021, le mécanisme national de prévention a demandé au Sous-Comité de publier ses réponses, conformément au paragraphe 2 de l'article 16 du Protocole facultatif.



I. Réponses aux recommandations relatives aux questions juridiques, institutionnelles et structurelles

1. La Commission nationale de prévention de la torture (ci-après la Commission ou CNPT) se réjouit des recommandations et observations du Sous-Comité¹ à propos de son indépendance fonctionnelle et de la nécessité de mobiliser des ressources financières et humaines supplémentaires afin qu'elle puisse exercer effectivement son mandat. Néanmoins, elle estime que ces recommandations devraient être aussi adressées aux autorités fédérales suisses, ces dernières étant principalement responsables de leurs mises en œuvre.

A. Réponse aux paragraphes 19 à 25

2. Comme le rapport du Sous-Comité le mentionne (§23 et 42), la Commission a commandé en 2016 un avis d'experts² pour clarifier la question de son indépendance financière et pour déterminer si son rattachement administratif au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG DFJP), compte tenu de ses activités de contrôle, tient suffisamment compte des prescriptions internationales sur l'indépendance fonctionnelle. Dans leur avis, les deux experts arrivent à la conclusion que le rattachement administratif de la CNPT au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG DFJP) est une entrave sérieuse à son indépendance fonctionnelle et qu'il ne respecte pas dans une mesure suffisante les prescriptions internationales³. Sur cette base, la Commission a mené entre 2017 et 2018 des consultations avec le Département fédéral de justice et police (DFJP), notamment avec l'Office fédéral de justice (OFJ). Faute d'avoir abouti à un résultat concret, la Commission a été amenée à quelque peu relativiser l'importance de cette question et d'investir ses ressources limitées ailleurs.

3. Un rattachement à une institution nationale des droits humains (INDH) semblerait pour la Commission une solution efficace et judicieuse sur le plan matériel comme sur le plan financier. Fin 2019, le Conseil fédéral suisse a approuvé le projet portant sur la création d'une institution nationale des droits humains (INDH). La présidente de la Commission, qui est représentée au sein du conseil consultatif du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH, fondé par la Confédération suisse en 2011 en tant que projet pilote en vue de créer une institution nationale des droits humains), suit de près les développements en la matière.

4. Pour l'instant, le rattachement au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG DFJP) donne à la Commission 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 du Secrétariat, ce qui est incontestablement une solution temporaire efficace compte tenu des moyens financiers limités dont dispose la Commission (voir chapitres B et C ci-dessous).

5. La Commission tient à souligner que dans les faits, ni les responsables des établissements de privation de liberté qui ont fait l'objet d'une visite de contrôle, ni les autorités compétentes tant au niveau fédéral que cantonal, ni la société civile ou les médias n'ont douté de l'engagement et de l'indépendance de la CNPT. Néanmoins, la question de l'indépendance fonctionnelle et sa concrétisation, à terme, demeure importante pour la Commission.

¹ Rapport de visite (CAT/OP/CHE/ROPNM/R.1) daté du 26 mai 2020 du Sous-Comité.

² Kälin & Nowak, 2017, Rechtliche Aspekte der Unabhängigkeit der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), (document interne).

³ Notamment les Principes de Paris pour la création des Institutions nationales des droits de l'homme, résolution 48/134 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 20 décembre 1993.

B. Réponse aux paragraphes 26 à 35

6. S'agissant des recommandations du Sous-Comité relatives aux ressources financières de la CNPT, il convient de souligner que la Commission n'est pas, actuellement, en mesure d'accomplir pleinement les tâches que la loi fédérale⁴ lui confère. La Commission est dès lors contrainte de prioriser ses activités, ce qui limite fortement l'exercice effectif de son mandat.

7. Non seulement le nombre élevé des établissements de privation de liberté en Suisse, mais aussi la structure fédéraliste et la complexité qui en découle, pèsent sur les ressources financières limitées de la Commission. Ainsi, la décentralisation des compétences en matière de privation de liberté en Suisse rend le travail de contrôle plus complexe, tant du point de vue de l'analyse des bases légales, de la préparation des visites que du suivi de la mise en œuvre des recommandations. À cela s'ajoute un grand nombre d'interlocuteurs et de parties prenantes, qui varient d'un domaine thématique à l'autre et avec lesquels la Commission est amenée à interagir notamment pour favoriser la mise en œuvre de ses recommandations. A cet égard, la Commission entretient un dialogue régulier avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) afin de veiller à ce que ses recommandations soient mises en œuvre non seulement dans l'établissement visité ou au niveau cantonal, mais de manière plus large à l'échelon national. Le dialogue au niveau national permet aussi d'optimiser les ressources.

8. S'appuyant sur les recommandations du rapport du Sous-Comité, la Commission a mené dès le mois d'août 2020 des entretiens bilatéraux avec les autorités fédérales compétentes au sujet de ses ressources financières et humaines. A ce stade, la Commission estime néanmoins qu'il n'est pas opportun de soumettre un budget prévisionnel. La Commission tient en effet à rappeler que des consultations similaires ont déjà eu lieu par le passé sans aboutir à des résultats concrets.

9. Etant donné le rôle de précurseur de la Suisse dans le domaine de l'OPCAT⁵, la Commission espère qu'une solution institutionnelle adéquate et conforme aux exigences posées par les prescriptions internationales⁶ soit trouvée tout en mettant fin à l'insuffisance chronique des ressources de la CNPT. La Commission souhaite un alignement entre le discours externe⁷ et la réalité nationale, notamment en ce qui concerne les fonds alloués à son propre mécanisme de prévention.

10. La Commission tient à préciser que c'est grâce à son travail en réseau, que des ressources et des postes supplémentaires ont été attribués à la Commission pour ses nouvelles tâches de contrôle dans les domaines du rapatriement par voie aérienne, des centres fédéraux pour requérants d'asile et de la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté. Cependant, la Commission estime que ces financements ponctuels et attribués à des projets spécifiques ne sont pas viables à long terme et ne favorisent pas un fonctionnement efficace et indépendant de la CNPT.

11. Le système de milice, propre à la tradition suisse, permet aux membres de la Commission de continuer à travailler dans un domaine en lien avec le mandat de la CNPT tout en apportant l'expertise nécessaire au bon fonctionnement de la CNPT. Cependant, en ce qui est de la disponibilité de ses membres, la Commission a déjà pris des mesures concrètes : dans le cadre du recrutement actuel d'un nouveau membre de la Commission,

⁴ Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la Commission de prévention de la torture, RS 150.1.

⁵ Voir le Plan d'action du les déclarations du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) contre la torture, 2018, page 7: « Dans les années 1990, la Suisse a soutenu les travaux relatifs au Protocole facultatif à la Convention contre la torture. [...] La Suisse avait auparavant soutenu la première mise en œuvre de son idée, le Comité européen pour la prévention de la torture. Dans les années 1990, la Suisse a explicitement déclaré que la lutte contre la torture était une priorité de sa politique étrangère en matière de droits de l'homme. ».

⁶ Notamment les Principes de Paris pour la création des Institutions nationales des droits de l'homme.

⁷ Voir le Plan d'action du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) contre la torture, 2018, page 13 : « Le mécanisme national de prévention doit être doté d'un personnel et d'une gestion professionnels, disposer d'un financement adéquat et être en mesure de visiter tous les lieux où des personnes sont détenues. ».

elle a augmenté le pourcentage du temps hebdomadaire qui doit être consacré aux travaux de la CNPT. La Commission est d'avis qu'une disponibilité accrue de ses membres et une rémunération adéquate permettront d'augmenter la fréquence des visites de contrôle dans les établissements de privation de liberté en Suisse.

12. Etant donné que tout changement concernant la composition et le nombre des membres de la Commission exigerait une modification de la loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture⁸, la Commission est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une priorité à ce stade. C'est pourquoi, la Commission a décidé, lors de son assemblée plénière en septembre 2020, de renoncer à augmenter le nombre de ses membres au-delà de 12, et d'accroître son efficacité par d'autres moyens.

C. Réponse aux paragraphes 36 à 39

13. La Commission partage l'avis du Sous-Comité concernant la nécessité d'augmenter de manière significative les effectifs du Secrétariat. Le financement actuel de la Commission permet d'avoir 3.4 postes à temps plein au Secrétariat, dont 1.3 liés à des contributions financières attribuées à des projets spécifiques (la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté ainsi que l'examen des conditions et traitements dans les centres fédéraux pour requérants d'asile).

14. Conformément à sa stratégie triennale⁹, la Commission entend élargir les visites de contrôle aux établissements médico-sociaux, en particulier aux foyers pour personnes âgées, notamment pour examiner de plus près la conformité aux droits fondamentaux des mesures restreignant la liberté de mouvement. La situation actuelle, notamment les mesures de limitation de la liberté de mouvement mises en place par certains foyers pour personnes âgées dans le cadre de la pandémie du Covid-19, montre l'importance de ces visites de contrôle. Il va de soi que la mise sur place d'un système pérenne de visites dans ces établissements nécessite des ressources financières et humaines adéquates, ce dont la Commission ne dispose pas à l'heure actuelle. La Commission prévoit, comme déjà indiqué ci-dessus, des consultations avec les départements fédéraux concernés afin d'obtenir une augmentation significative de ses ressources humaines au Secrétariat.

15. La Commission souhaite rectifier trois observations faites par le Sous-Comité. Le Secrétariat dispose de l'équivalent de 3.4 postes à temps plein repartis entre cinq collaborateurs, incluant la responsable du Secrétariat qui travaille aussi à temps partiel. Il est correct que le personnel du Secrétariat est engagé selon les mêmes règles que le personnel de la Confédération. Cependant, il est important de préciser que le personnel du Secrétariat travaille de manière exclusive bien qu'à temps partiel pour la Commission et ne s'acquitte pas d'autres tâches au sein du Département fédéral de justice et police (DFJP).

D. Réponse aux paragraphes 40 à 42

16. S'agissant de la coopération internationale avec d'autres mécanismes, la Commission rencontre régulièrement ses homologues allemand et autrichien pour des échanges sur des thématiques variées. En octobre 2019, la Commission a accueilli des représentants des mécanismes allemand et autrichien pour une rencontre de deux jours consacrée aux mesures de privation de liberté prononcées en application du droit des étrangers. Une attention particulière a été accordée aux différences dans les modalités d'exécution et de renvoi entre les trois pays. Outre, en avril 2019, la Commission a signé avec l'organisme national kosovar de médiation une convention de coopération concernant le contrôle des rapatriements par la voie aérienne. La signature de cette convention, a permis de concrétiser un vœu exprimé de longue date par la CNPT s'agissant des rapatriements et de mettre en place un suivi lors de l'arrivée des personnes à rapatrier.

⁸ RS 150.1., article 5 : « La commission compte douze membres. ».

⁹ La dernière stratégie couvre la période 2019 à 2021.

17. La Commission entretient également des contacts réguliers avec d'autres mécanismes nationaux de prévention européens par l'intermédiaire du réseau des mécanismes nationaux de prévention du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, la Commission reçoit périodiquement des demandes d'échange de la part d'autres mécanismes nationaux de prévention ou par le biais du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ou du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE ODIHR). Il est vrai que la Commission ne peut pas donner suite à toutes les demandes faute de ressources financières et humaines suffisantes.

18. La Commission estime avoir répondu dans les chapitres A, B et C ci-dessus à la recommandation concernant les conclusions de l'avis d'experts Kálin & Nowak et son utilité pour mener des consultations auprès des autorités compétentes.

E. Réponse aux paragraphes 43 à 46

19. La Commission estime avoir répondu dans le chapitre A à la recommandation encourageant la Commission à engager un plaidoyer auprès du gouvernement fédéral et des autres parties prenantes pour que l'indépendance de son statut soit reconnue.

20. La Commission a conclu, dans son bilan tiré en 2019 suite aux dix ans de son existence, qu'elle est parvenue à assoir sa légitimité en tant que mécanisme de prévention au niveau suisse, tout en gagnant la confiance des autorités qu'elle est censée superviser. Aussi, elle estime qu'elle est devenue un acteur incontournable dans le domaine de la privation de la liberté. Elle est par ailleurs régulièrement sollicitée par les autorités compétentes et la société civile pour fournir un appui consultatif sur toute question relative à la détention ou aux renvois par voie aérienne. La Commission est en outre en contact régulier avec des organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits humains et de la migration. Etant donné que les interlocuteurs concernés connaissent le mandat et les activités de la CNPT, la Commission ne voit pas l'utilité de mener des campagnes de sensibilisation. Par ailleurs, elle ne dispose à l'heure actuelle ni des ressources financières, ni des ressources humaines nécessaires pour mener à bien de telles campagnes.

21. La mobilisation de ressources financières supplémentaires pour mener à bien son mandat et remplir les tâches qui lui sont dévolues par la loi fédérale¹⁰ demeure une priorité pour la Commission. Par ailleurs, elle est d'avis qu'il est également dans l'intérêt des autorités fédérales suisses, compte tenu de leur rôle précurseur en la matière, que le mécanisme national de prévention dispose des ressources financières et humaines adéquates pour mener à bien son mandat.

II. Réponses aux recommandations relatives à la méthode à suivre concernant les visites

A. Réponse aux paragraphes 47 et 48

22. La majorité des recommandations émises par la Commission à la suite d'une visite de contrôle portent sur des éléments qui nécessitent souvent des ressources financières et humaines supplémentaires. La mise en œuvre de ces recommandations est donc conditionnée à des décisions politiques, dont le processus requiert du temps (approbation de crédit, extension ou amélioration de l'infrastructure, formation du personnel, etc.). De ce fait, les visites de suivi sont conduites après un certain intervalle. Par ailleurs, en raison de ses ressources limitées, la Commission doit fixer des priorités pour les visites de suivi. Souvent, la priorité est donnée au suivi des recommandations formulées dans les rapports thématiques.

23. Comme mentionné ci-dessus, la Commission rencontre régulièrement la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et plus spécifiquement les Secrétaires des trois Concordats suisses sur l'exécution des peines et mesures afin d'améliorer la mise en œuvre de ses recommandations au niveau national.

¹⁰ RS 150.1.

Dans le domaine de la détention avant jugement, ces échanges ont été particulièrement constructifs.

24. La stratégie triennale de la Commission fixe les objectifs stratégiques et les thématiques prioritaires sur trois ans. Sur cette base, la Commission définit chaque année les domaines thématiques prioritaires pour l'année à venir afin de garantir une utilisation optimale de ses ressources limitées. Le Secrétariat met ensuite en place une planification annuelle provisoire en déterminant les établissements de privation de liberté qui feront l'objet d'une visite de contrôle. Cette planification reste souple et permet des ajustements basés sur des informations provenant de sources externes (par exemple, de personnes détenues, de proches de personnes détenues, du personnel d'établissement ou de groupes d'intérêts). La Commission décide au cas par cas, en fonction du focus de la visite s'il est plus judicieux d'annoncer ou non une visite de contrôle. Néanmoins, les visites inopinées restent importantes.

B. Réponse aux paragraphes 49 à 65

25. La Commission tient à souligner que les visites dans les établissements de privation de liberté se déroulent conformément à ses lignes directrices pour les visites d'établissements de privation de liberté¹¹. La Commission estime que le caractère confidentiel et volontaire des entretiens est respecté en tout temps.

26. Les lignes directrices pour les visites d'établissements de privation de liberté précisent que les discussions avec les personnes détenues ne doivent jamais se dérouler en présence du personnel de l'établissement visité. Par ailleurs, les conversations doivent être menées qu'avec le consentement explicite des personnes concernées. Outre, elles précisent que les entretiens individuels doivent permettre d'aborder des sujets sensibles dans un cadre familier ou d'approfondir des sujets ou des questions soulevées lors d'une discussion de groupe. La Commission partage l'avis du Sous-Comité qu'une présentation en bonne et due forme des membres menant l'entretien est primordiale au bon déroulement d'une visite. Ce point a été rappelé aux membres et précisé dans les lignes directrices.

27. Les entretiens individuels se déroulent en privé généralement dans les cellules, les salles de réunion ou de visite, ou dans les cours de promenade (en fonction de la taille de l'établissement et des locaux à disposition). Pour garantir le caractère confidentiel de l'entretien, la délégation visiteuse s'assure que le personnel ne peut pas entendre les conversations. En outre, elle veille à ce que les éventuelles caméras de surveillance soient désactivées.

28. Concernant la visite effectuée conjointement à la prison régionale de Berne, la Commission regrette que la durée consacrée à cette visite s'est révélée trop courte et tient à souligner qu'elle n'est pas représentative de la durée habituelle prévue pour les visites. En raison d'un emploi du temps très chargé lors de la visite du Sous-Comité, la visite conjointe ne s'est pas déroulée dans les meilleures conditions.

29. S'agissant de la question des représailles, durant ses dix ans d'activités, la Commission n'a jamais eu connaissance qu'un préjudice ait été porté à une personne suite à un entretien mené dans le cadre d'une visite de contrôle. Néanmoins, la Commission veillera dorénavant à rappeler aux responsables de l'établissement visité le caractère inadmissible des représailles, en particulier si des tensions sont perçues entre des personnes détenues et le personnel. En outre, la question des représailles sera précisée dans ses lignes directrices pour les visites d'établissements de privation de liberté.

30. La Commission élabore actuellement une brochure contenant les principales informations sur la Commission à l'attention des personnes détenues. Une référence à la question des représailles sera aussi incluse. Cette brochure sera traduite dans les trois langues officielles de la Suisse ainsi que dans d'autres langues jugées pertinentes (par exemple, anglais, arabe, espagnol ou portugais). La Commission tient à préciser qu'elle dispose depuis

¹¹ Version actualisée de février 2018.

novembre 2019 d'une brochure traduite en quatre langues destinée à un public plus large et contenant des informations sur le mandat et le rôle de la Commission.

31. La Commission entend équiper ses membres et les collaborateurs du Secrétariat d'un badge personnalisé afin qu'ils/elles soient facilement identifiables lors d'une visite de contrôle. Le badge est en cours d'élaboration.

32. La Commission estime que depuis le début de ses activités elle n'a pas rencontré de difficultés linguistiques majeures pour communiquer avec les personnes détenues. Les membres de la Commission et les collaborateurs/-rices du Secrétariat parlent à eux-mêmes plusieurs langues, notamment autres que les langues officielles de la Suisse. Néanmoins, dans certaines situations, la Commission a déjà fait appel par le passé à des interprètes, notamment lors de visites dans des centres pour requérants d'asile. La Commission tient à rappeler qu'elle ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour recourir à un interprète voire plusieurs interprètes pour chaque visite de contrôle.

33. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport du Sous-Comité (§62), la Commission estime consacrer suffisamment de temps pour les discussions avec les responsables des établissements et les autorités cantonales concernés. A la fin d'une visite, la délégation visiteuse effectue une première restitution à la direction de l'établissement. Les conclusions et les recommandations formulées dans le rapport de visite sont ensuite présentées à la direction de l'établissement concerné et aux autorités cantonales pertinentes dans le cadre d'un deuxième entretien, avant la transmission du rapport aux autorités cantonales. Ce procédé, qui vise à augmenter l'acceptation des recommandations, démontre l'importance que revêt le dialogue régulier avec les autorités. Avant chaque publication, la Commission donne aux autorités compétentes l'occasion de se déterminer par écrit quant au contenu de ses rapports¹².

34. Concernant la visite conjointe à la prison régionale de Berne, la Commission tient à préciser que les conclusions et les recommandations formulées dans le rapport de visite ont été présentées de manière exhaustive à la direction de l'établissement et aux autorités cantonales concernées le 11 juillet 2019.

35. La Commission rappelle que dès le début, elle a choisi de publier systématiquement tous les rapports de visite, dans un esprit de transparence. L'article 23 du règlement de la CNPT indique que « la commission publie ses rapports, en même temps que les prises de positions correspondantes de l'autorité concernée, sur son site internet »¹³. Les conclusions et recommandations formulées dans les rapports thématiques sont présentées et discutées lors de tables rondes avec les représentants des autorités compétentes au niveau cantonal comme au niveau national, et des organisations pertinentes de la société civile.

¹² Règlement de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), (document interne), 1^{er} mars 2019, article 22.4 : « L'autorité compétente a 60 jours pour remettre sa prise de position à la commission. Des propositions de modifications concernant des faits peuvent, si nécessaire, être prises en considération. ».

¹³ *Ibid.*, article 23.