



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

---

**2018**

---



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)

---

**2018**

---

## 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](http://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](http://www.cnpt.admin.ch)

|   |    |
|---|----|
| Avant-propos du président   | 1  |
| <hr/>   |    |
| 1. Rétrospective  | 5  |
| <hr/>   |    |
| 2. Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté   | 11 |
| <hr/>   |    |
| 3. Autres contacts et activités   | 23 |
| <hr/>   |    |
| 4. Contrôle de la conformité aux droits fondamentaux des mesures de restriction de la liberté de mouvement dans les centres de la Confédération | 31 |
| <hr/>   |    |
| 5. La CNPT en bref  | 45 |
| <hr/>   |    |
| 6. Annexes  |    |
| Récapitulatif des recommandations émises par la Commission en 2018 concernant les établissements psychiatriques                                 | 49 |
| <hr/>   |    |



## Avant-propos du président

« Standards! Dans quel but ? » Tel était le titre du premier forum organisé en novembre 2018 par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales. Le « standard » – ou la norme – est une notion complexe qui peut indiquer l'uniformisation des pratiques, ou une référence de base minimale, ou encore des exigences de qualité.

Pour la CNPT, à laquelle la loi donne mandat de veiller à ce que la Suisse respecte ses obligations en matière de droits humains à l'égard des personnes privées de liberté, la norme revêt une grande importance. Lors de nos visites, et pour les recommandations que nous formulons à la suite de celles-ci, nous ne pouvons pas nous fier à notre instinct. Nous sommes tenus de nous orienter en fonction des normes en vigueur telles qu'elles sont fixées dans les textes réglementaires nationaux et internationaux. Nous évaluons les conditions que nous observons à l'aune des prescriptions du droit international, notamment des obligations contractées par la Suisse comme les traités de l'ONU relatifs aux droits humains ou la Convention européenne des droits de l'homme, de la jurisprudence des organes chargés de la surveillance des traités et des recommandations des groupes d'experts internationaux, entre autres du Comité européen pour la préven-

tion de la torture et du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture. Outre les standards internationaux, nous fondons aussi nos appréciations sur les normes du droit national : dispositions du code pénal et du code de procédure pénale au niveau fédéral, textes cantonaux applicables en matière d'exécution des peines ou règlements internes, mais encore prescriptions des législations fédérale ou cantonale sur la santé, exigences de qualité concernant les constructions, normes de protection contre le bruit et aussi, pour finir, jurisprudence du Tribunal fédéral et des justices cantonales.

Travailler avec des normes et les appliquer à une situation concrète n'est jamais un acte purement machinal : tous les détails ne sont pas réglés dans les textes mentionnés ou dans la jurisprudence, et nous devons toujours aussi appliquer des normes ou des principes plus généraux pour évaluer la manière dont est traité **un individu particulier qui se trouve privé de liberté dans un établissement donné**. Pour ne prendre ici qu'un exemple, le Tribunal fédéral exige que la promenade quotidienne d'une heure donne « un sentiment de liberté ». Est-ce le cas dans une cour de promenade couverte située à l'étage d'un bâtiment ? Est-il correct que les détenus d'une institution ne puissent pas porter leur regard vers l'extérieur de l'établissement parce qu'une vitre en verre dépoli les en sépare ? Nos recommandations sont souvent la concrétisation et l'application de la norme à un cas particulier. On observe aussi parfois des tensions s'agissant de règlements intérieurs ou d'infrastructures qui satisfont pleinement aux règles cantonales, mais pas aux normes internationales. Dans ces cas, la Commission s'en tient aux prescriptions et aux recommandations de la jurisprudence et des experts des instances internationales : la loi sur la CNPT nous charge de formuler des « recommandations à l'intention des autorités compétentes » afin « **d'améliorer** le traitement et la situation des personnes privées de liberté ».

Les normes et standards constituent également un outil de travail important à un autre titre. Pour pouvoir évaluer objectivement et aussi équitablement que possible des situations semblables, nous systématisons nos recommandations dans un instrument interne d'assurance de la qualité : nos « normes internes CNPT », qui reposent sur toutes les prescriptions nationales ou

internationales disponibles mentionnées, et complétées par les recommandations émises dans un cas concret, servent à la préparation des visites, au choix des points à vérifier et à la rédaction du rapport, qui contiendra à son tour des recommandations aux autorités concernées.

Il est parfois demandé que ces « normes internes » soient publiées. La Commission a débattu de la question à plusieurs reprises et elle est arrivée à la conclusion qu'une telle publication ne serait pas souhaitable. Les sources sur lesquelles se fondent les appréciations de la Commission sont citées explicitement dans ses rapports. L'évaluation d'une situation concrète n'est cependant pas directement transposable à une autre institution, tant le contexte joue toujours un rôle. Enfin – et c'est là la principale raison qui plaide en défaveur d'une publication – les normes sont en constante évolution : parce que de nouvelles lois entrent en vigueur, de nouveaux jugements sont rendus, ou parce que d'autres évolutions sociétales ou politiques importantes sont constatées. Vouloir édicter une « codification » exhaustive des règles de la privation de liberté serait non seulement présomptueux, ce serait aussi donner un mauvais signal. De notre point de vue, en effet, l'important n'est pas que les établissements concernés disposent d'une simple « liste de contrôle » à cocher mécaniquement, leur permettant ainsi de se persuader à bon compte qu'ils respectent toutes les normes, mais qu'ils se confrontent en permanence, jour après jour, à la réalité de la privation de liberté, aux développements en Suisse et dans d'autres États, et à la question des améliorations possibles.

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

Alberto Achermann  
Président



# Rétrospective

---

1

## 1.1. Priorités thématiques

Au cours de l'année écoulée, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) s'était fixée comme objectifs stratégiques de vérifier l'accès aux soins de santé dans les centres de détention et la qualité de ces prestations, ainsi que de contrôler la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées précédemment. Elle a mené à cette fin 17 visites de contrôle dont trois visites de suivi. Globalement, elle constate avec satisfaction que les autorités et les établissements donnent généralement suite à ses recommandations.

L'examen des centres fédéraux pour requérants d'asile figurait aussi parmi les priorités de la CNPT. Durant les sept visites de contrôle qu'elle a effectuées, la Commission a non seulement passé en revue les conditions de vie et la prise en charge médicale, mais elle s'est aussi intéressée à l'encadrement, aux sanctions disciplinaires et aux mesures de protection destinées aux personnes particulièrement vulnérables comme les femmes, les enfants et les requérants d'asile mineurs non accompagnés. Dans son rapport, elle qualifie les conditions d'hébergement comme étant globalement conformes aux droits de l'homme, tout en pointant un potentiel d'amélioration sur certains points<sup>1</sup>.

La CNPT s'est également rendue dans trois établissements psychiatriques, où elle a contrôlé la conformité aux droits fondamentaux des mesures restreignant la liberté de mouvement des patients, notamment la contention et l'isolement, plus spécifiquement dans le contexte de la psychiatrie pour adultes et pour personnes âgées. Elle a prêté une attention particulière à la mise en œuvre du droit de la protection de l'adulte et s'est assurée de l'existence de plans de traitement, ainsi que du respect des conditions prévues pour ordonner un traitement sans consentement et des mesures de restriction de la liberté de mouvement.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le ch. 4, p. 31 ss.

Enfin, la Commission a aussi examiné de manière approfondie les mesures de police des frontières visant les personnes soupçonnées de dissimulation intracorporelle de substances illicites : dans le rapport qu'elle a adressé au Corps des gardes-frontière, la CNPT formule une série de recommandations et envisage diverses mesures pour améliorer l'encadrement des requérants d'asile mineurs et la procédure à respecter pour ordonner des examens tomodensitométriques sur des personnes soupçonnées de transporter des stupéfiants.

## 1.2 Développement stratégique

La Commission a organisé, en juillet 2018, une formation interne avec le concours de spécialistes et d'acteurs pour sensibiliser ses membres et les collaborateurs du Secrétariat aux techniques particulières de conduite d'entretiens avec des personnes traumatisées ou souffrant de démence. Différents jeux de rôles ont permis aux participants de se familiariser avec les spécificités de l'interaction avec ce public cible.

À l'automne 2018, la CNPT a évalué la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques pendant la période 2015 à 2018 et dressé un premier bilan positif de ses activités. La première planification stratégique mettait l'accent sur la privation effective de liberté, si bien que les activités de contrôle étaient axées avant tout sur les conditions de détention dans le cadre de la détention avant jugement, de l'exécution de peines et de mesures et de la détention administrative en application du droit des étrangers. Parallèlement, la Commission a accompagné les rapatriements sous contrainte par la voie aérienne. Dans la concrétisation de son mandat légal, elle a également prêté une attention croissante aux mesures de restriction de la liberté de mouvement prononcées en vertu du droit civil ou dans le domaine de l'asile et entamé des visites de contrôle dans des établissements psychiatriques et dans les centres fédéraux pour requérants d'asile.

De nouveaux objectifs et de nouvelles orientations stratégiques ont été définis pour les années 2019 à 2021. En ce qui concerne l'exécution des peines et des mesures, la CNPT entend réaliser, dans

la limite de ses ressources, des visites de suivi régulières pour vérifier la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées concernant la prise en charge médicale. Elle prévoit aussi de se pencher de plus près sur les conditions d'exécution des mesures d'internement et sur la situation des établissements d'exécution de petite taille. Une autre de ses priorités sera le contrôle du respect des règles de la procédure pénale dans le domaine policier, plus spécifiquement lors de la détention et pendant les interrogatoires. La visite de centres fédéraux pour requérants d'asile, l'accompagnement de l'exécution des renvois et le contrôle des conditions de la détention administrative en vertu du droit des étrangers resteront des axes prioritaires de son activité.

La CNPT souhaite par ailleurs se consacrer plus largement au contrôle des mesures de restriction de la liberté dans le secteur gériatrique et a déjà procédé à de premières visites dans ce domaine<sup>2</sup>. Vu toutefois les ressources limitées dont elle dispose, elle n'a pas encore pu étendre ses contrôles aux institutions accueillant des personnes handicapées, pas plus aux établissements médico-sociaux (EMS), faute d'expertise et, là aussi, de ressources suffisantes. Elle a néanmoins mené une série d'entretiens avec des interlocuteurs pertinents, participé à des visites avec le MNP autrichien et organisé une formation interne sur cette thématique. Même si plusieurs cantons possèdent différents mécanismes de contrôle, ceux-ci se distinguent par leur hétérogénéité, résultant de la répartition fédéraliste des compétences. Alors que dans certains cantons les EMS font l'objet d'une surveillance systématique étroite, dans d'autres, les contrôles ne sont que ponctuels. On peut citer en exemple le canton de Vaud, qui s'est doté d'un organe de surveillance spécifique, chargé d'effectuer des inspections dans tous les EMS et d'adresser des rapports avec des recommandations aux autorités<sup>3</sup>. En nommant en son sein un spécialiste de la gériatrie, la CNPT a posé les jalons – du moins du point de vue des connaissances spécialisées requises – pour un contrôle dans ce domaine. Des ressources financières et en personnel lui font cependant encore défaut pour pouvoir développer durablement cette activité.

---

<sup>2</sup> Voir les rapports de la CNPT sur ses visites dans des établissements psychiatriques dans les cantons de Berne, Fribourg, Bâle-Ville, Argovie, Zurich et Vaud, disponibles sous <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/berichte-der-kontrollbesuche/nach-jahr.html>.

<sup>3</sup> Commission interdisciplinaire des visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS), <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-de-la-sante-et-de-l'action-sociale-dsas/control-interdisciplinaire-des-visites-en-etablissements-sanitaires-et-sociaux-civess/>.

### 1.3. Accès aux données médicales

La mise en œuvre du projet pilote sur la prise en charge médicale a soulevé toute une série de questions en lien avec l'accès aux données médicales et la gestion de ces informations dans les établissements de privation de liberté. Lors de certaines visites de contrôle, notamment dans les cantons de Zurich et de Genève, la consultation de ces données a été rendue difficile voire a été restreinte, ce qui a conduit la CNPT à demander une clarification juridique de cette question.

En sa qualité d'organisme national de contrôle des conditions de la privation de liberté, dont le mandat – institué par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture<sup>4</sup> – est concrétisé dans la loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture, la CNPT a accès, dans le cadre de son mandat de prévention, à toutes les informations concernant le traitement des personnes privées de liberté et les conditions de leur privation de liberté. Les données médicales font incontestablement parties des données que la Commission doit pouvoir consulter, en ce sens qu'elles livrent des renseignements déterminants sur la situation concrète de la personne. L'art. 10, al. 1, de la loi fédérale sur la CNPT autorise la Commission à traiter des données sensibles et d'autres données personnelles conformément à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD) à condition que l'accomplissement de ses tâches l'exige et que ces données portent sur la situation de personnes privées de liberté ou s'y rapportent<sup>5</sup>.

Aux termes de l'art. 17, al. 2, LPD, un organe fédéral n'est en droit de traiter des données personnelles que si une loi au sens formel le prévoit expressément ou que l'accomplissement d'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel l'exige. Ces deux conditions – à savoir l'existence d'une base légale au sens formel et le caractère indispensable du traitement pour l'accomplissement d'une tâche clairement définie – sont remplies à l'art. 8, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 10, al. 1, de la loi sur la CNPT. Ce

---

<sup>4</sup> Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, RS 0.105.1.

<sup>5</sup> Art. 3, let. c, ch. 2 et 4, LPD : on entend par données sensibles les données personnelles sur la santé ou la sphère intime (ch. 2) et sur des poursuites ou sanctions pénales et administratives (ch. 4).

dernier article ne fait pas que concrétiser l'art. 20 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture. Il confirme l'intention du législateur de conférer à la CNPT un accès aussi complet que possible aux informations concernant les personnes privées de liberté.

En ce qui concerne le secret professionnel, on se réfèrera à l'art. 21 du Protocole facultatif, qui dispose qu'aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au mécanisme national de prévention concernant la manière dont sont traitées les personnes privées de liberté. Ainsi, la transmission à un mécanisme national d'informations ou de données sensibles sur des personnes en détention ne doit pas entraîner de préjudice pour le médecin ou le professionnel de santé qui en est à l'origine.

# Activités de contrôle dans le domaine de la privation de liberté

---

## 2

## 2.1 Vue d'ensemble

En 2018, la CNPT a effectué un total de 17 visites de contrôle dans des établissements de privation de liberté et des institutions appliquant des mesures de restriction de la liberté. Ces inspections ont été l'occasion de vérifier le respect des dispositions pertinentes du droit de la procédure pénale, du droit pénal et civil et de la législation en matière d'asile et d'étrangers.

**Concrètement, la Commission s'est rendue dans trois centres de détention avant jugement, quatre établissements pénitentiaires, un centre d'exécution de mesures, sept centres fédéraux servant à l'hébergement des requérants d'asile et trois cliniques spécialisées dans la prise en charge d'adultes et de personnes âgées.**

Neuf entretiens ont en outre eu lieu à l'issue des visites pour donner aux autorités compétentes un compte rendu oral des constatations et des recommandations faites par la délégation.

La CNPT a aussi accompagné **50 rapatriements sous contrainte par la voie aérienne et 50 transferts à l'aéroport<sup>6</sup>, à partir de 16 cantons, de personnes à rapatrier**. Tous les vols accompagnés étaient des rapatriements de niveau 4<sup>7</sup>. Il s'agissait, dans 12 cas, de renvois en vertu de l'accord d'association à Dublin (AAD)<sup>8</sup> ; dans quatre cas, le renvoi s'est effectué sur des vols de retour conjoints avec l'UE. Dans trois cas, des clarifications écrites ont été demandées aux autorités au sujet des interventions policières. La CNPT consigne ses observations dans un rapport annuel, qui est soumis pour avis à la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et au président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), qui mandatent le Comité d'experts Retour et exécution des renvois à prendre position.

<sup>6</sup> Le transfert désigne la prise en charge, à leur lieu de séjour, d'une ou de plusieurs personnes et leur transport à l'aéroport.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 et l'intégration (LEI), RS 142.20.

## 2.2 Visites de contrôle 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 de mouvement ou encore des plans d'exécution et de traitement.

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

Les principales observations faites par la Commission durant ses visites sont résumées ci-après. Les établissements sont classés par catégorie<sup>9</sup>.

### a. Établissements destinés à la détention avant jugement

Pour les besoins du projet pilote concernant l'examen de la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté, la CNPT a inspecté la prison de Champ-Dollon, dans le canton de Genève, la prison régionale de Bienne dans le canton de Berne, et la prison cantonale d'Altstätten dans le canton de Saint-Gall. Lors

<sup>9</sup> Les rapports de visite sont disponibles sur le site de la CNPT : <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/berichte-der-kontrollbesuche.html>

de ses visites, elle a porté une attention particulière à la prise en charge médicale des personnes placées en détention avant jugement, s'assurant de l'existence de mesures prophylactiques pour prévenir les maladies infectieuses, comme le prescrit l'ordonnance sur les épidémies<sup>10</sup>. Elle a aussi contrôlé le respect des prescriptions internationales pertinentes<sup>11</sup> concernant l'accès aux soins de santé et leur qualité. Les membres de la délégation se sont en outre intéressés de près à l'examen médical d'entrée et à la prévention des suicides dans le contexte spécifique de la détention avant jugement.

#### **b. Établissements d'exécution des peines et mesures**

Toujours dans le cadre du projet pilote concernant la prise en charge médicale en milieu carcéral, la Commission s'est rendue dans différents établissements pénitentiaires : au pénitencier de Pöschwies dans le canton de Zurich, aux Établissements de la Plaine de l'Orbe dans le canton de Vaud, et au centre pénitentiaire du Grosshof dans le canton de Lucerne. Dans chacun des établissements, elle a passé en revue les mesures mises en œuvre pour prévenir les maladies infectieuses conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les épidémies, ainsi que les conditions d'accès aux soins médicaux et leur qualité. Une attention particulière a été portée à la continuité des traitements médicaux et psychiatriques des détenus de longue durée.

#### **Pénitencier intercantonal de Bostadel (ZG)**

La visite de suivi effectuée en décembre a été l'occasion pour la CNPT de vérifier la mise en œuvre des recommandations émises précédemment et de s'intéresser également à la prise en charge médicale. La manière dont sont documentées les mesures disciplinaires et de sûreté est jugée satisfaisante. La Commission s'est félicitée de l'amélioration de l'éclairage dans les cellules destinées aux arrêts dans le cadre de l'exécution normale, de la professionnalisation de

---

<sup>10</sup> Ordonnance du 29 avril 2015 pour la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (ordonnance sur les épidémies, OEp), RS 818.101.1.

<sup>11</sup> Notamment les Règles Nelson Mandela, les règles pénitentiaires européennes, etc.

L'équipe affectée au quartier de haute sécurité et de la manière dont sont réalisées les fouilles à corps (en deux temps). Elle s'est aussi réjouie des commentaires positifs de nombreux détenus. La Commission salue par ailleurs l'accès facilité au service médical, la réalisation systématique d'un examen médical à l'arrivée dans l'établissement, le plan détaillé de prévention des suicides et les visites quotidiennes de l'équipe médicale dans les cellules servant à l'exécution des arrêts. Concernant ce dernier point, elle préconise d'étendre les visites au week-end et à la nuit également. La Commission a par ailleurs relevé la situation de la cour de promenade, visible depuis les cellules, et l'impossibilité, pour les personnes aux arrêts, de savoir quand la vidéosurveillance est active.

### Centre d'exécution des mesures de Bitzi (SG)<sup>12</sup>

Lors de sa visite de suivi en novembre, la CNPT a constaté avec satisfaction que plusieurs de ses recommandations avaient été mises en œuvre. Elle juge particulièrement positif qu'il soit désormais systématiquement fait appel à un membre du personnel soignant lors de placements aux arrêts. Elle voit en revanche d'un œil critique les restrictions récentes des horaires d'ouverture des cellules durant le week-end dans le quartier fermé de l'établissement et l'impossibilité de recevoir des visites les samedis et les dimanches. La Commission relève un potentiel d'amélioration en ce qui concerne l'accès à la cour de promenade des résidents du quartier fermé, la pratique consistant à toujours menotter les détenus conduits à l'infirmerie et le recours au gel au poivre par le personnel de sécurité.

---

<sup>12</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Massnahmenzentrum Bitzi vom 15. November 2018 (rapport disponible uniquement en allemand; non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

c. Établissements psychiatriques au sein desquels sont appliquées des mesures de limitation de la liberté de mouvement

Clinique psychiatrique universitaire de Zurich (ZH)<sup>13</sup>

Lors de sa visite en février des services de psychiatrie, psychothérapie et psychosomatique et de psychiatrie gériatrique de la Clinique psychiatrique universitaire de Zurich, la Commission a tiré une impression globalement positive de l'infrastructure, du personnel et de la prise en charge psychiatrique et somatique. Les mesures médicales sans consentement et le recours à la contention font l'objet d'une décision dûment motivée, indiquant les voies de recours. Les locaux sont aménagés de manière accueillante. Des prescriptions claires mériteraient en revanche d'être édictées concernant les interventions policières. De même, il serait souhaitable d'améliorer la procédure formelle pour ordonner des mesures de restriction de la liberté de mouvement, en particulier le placement à l'isolement. La Commission déplore en outre l'impossibilité de fermer à clé les chambres dans le service de psychiatrie, psychothérapie et psychosomatique et la mixité des douches. Elle recommande également de revoir les règles régissant la remise de médicaments de réserve par le personnel soignant. La CNPT juge par ailleurs problématique que des patients mineurs soient hébergés dans la division pour adultes et recommande que l'intégralité du site soit accessible aux personnes à mobilité réduite.

Hôpital psychiatrique de Cery (VD)<sup>14</sup>

La Commission a visité au mois d'avril l'Hôpital de Cery du Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV). Malgré la vétusté des infrastructures, les locaux sont propres et bien équipés. Point positif, un nouveau bâtiment est en cours de construction sur le site. L'approche suivie par l'hôpital d'opter pour des solutions autres que les mesures de restriction de la liberté de mouvement et de

---

<sup>13</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vom 7. Februar 2018, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/puk-zh/bericht-puk-zh.pdf> [rapport disponible uniquement en allemand].

<sup>14</sup> Rapport au Conseil d'Etat du canton de Vaud concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) à l'Hôpital psychiatrique de Cery les 18 et 19 avril 2018 (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

renoncer à l'usage de la contention est réjouissante. La Commission estime néanmoins que des améliorations sont possibles concernant la limitation de la liberté de mouvement des patients, notamment le placement à l'isolement : les mesures ne devraient pas seulement être consignées dans le plan de traitement, mais devraient faire l'objet d'une décision écrite spécifique. Il en va de même des traitements sans consentement. La CNPT recommande de renoncer aux placements à l'isolement de plus de 24 heures, notamment dans le cas de patients âgés (en particulier s'ils souffrent de maladies dégénératives), et de privilégier d'autres mesures. Elle considère par ailleurs problématique le recours à des agents de sécurité privée pour surveiller les patients et s'inquiète de l'équipement de ces intervenants (bâton de défense, menottes, gel au poivre). La Commission demande enfin que des solutions appropriées soient trouvées pour l'hébergement des mineurs.

### Hôpital de psychiatrie des Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG)<sup>15</sup>

La Commission s'est rendue en septembre au domaine de Belle-Ideé, à l'hôpital de psychiatrie des Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG). L'établissement est situé dans un cadre agréable, entouré de verdure, et bien que vétustes, les locaux sont dans l'ensemble propres et bien équipés. La Commission salue l'offre socio-thérapeutique existante, même si l'accès à ces mesures mériterait d'être amélioré. Elle se réjouit de la réflexion en cours sur l'application de mesures limitant la liberté de mouvement des patients et préconise que tous les services soient associés à la discussion. La pratique de l'établissement de réduire le recours à la contention est notamment accueillie positivement. En revanche, elle rappelle que les mesures limitant la liberté de mouvement doivent faire l'objet d'une décision écrite. La CNPT considère par ailleurs que les plans de traitement pourraient encore être améliorés sur certains points et juge problématique l'intervention d'agents de sécurité – qui peuvent être équipés de bâtons de défense et de

<sup>15</sup> Rapport au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) à l'Hôpital de psychiatrie de Genève les 19 et 20 septembre 2018 (non publié au moment de la publication du rapport d'activité).

menottes – pour maîtriser les patients agités ou agressifs.

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

Mesures de police des frontières<sup>16</sup>

La Commission a publié en mai 2018 un rapport dans lequel elle formule une série de recommandations à l'intention du Corps des gardes-frontière (Cgfr) au sujet des mesures de police des frontières qu'elle a contrôlées. Il ressort des vérifications qu'elle a menées à bien concernant l'interpellation de personnes sans autorisation de séjour à Rancate que même s'il s'agit en l'occurrence de rétentions de courte durée, ces mesures doivent faire l'objet d'une décision écrite, précisant les voies de recours. Concernant les requérants d'asile mineurs non accompagnés, la CNPT a exhorté les autorités à tenir compte de la grande vulnérabilité de ces mineurs, qui ne sauraient être hébergés avec des adultes.

S'agissant des personnes soupçonnées de dissimulation intracorporelle de substances illicites, la Commission salue les vastes clarifications lancées par le Cgfr et prend acte avec satisfaction des mesures immédiates arrêtées. Elle s'étonne toutefois du faible taux de réussite de 9 %, qui indique qu'un nombre excessif d'examens tomodensitométriques ont été ordonnés. Or vu que ce type d'examen est onéreux et constitue une atteinte moyennement grave aux droits fondamentaux des intéressés, il conviendrait de renforcer les mécanismes de contrôle internes et de sensibiliser les collaborateurs à la matrice existante des critères de reconnaissance. Il serait en outre souhaitable que soit édictée une directive définissant les modalités du recours aux examens tomodensitométriques.

---

<sup>16</sup> Bericht an die Eidgenössische Zollverwaltung betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen, mai 2018, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/rancate/bericht-rancate.pdf> (rapport disponible uniquement en allemand).

### Centres fédéraux pour requérants d'asile

Entre les mois de janvier 2017 et juillet 2018, la Commission a visité les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) d'Altstätten (SG), de Bâle (BS), de Berne (BE), de Vallorbe (VD) et de Chiasso, y compris les antennes de Biasca et de Stabio (TI). Elle s'est aussi rendue dans les centres fédéraux pour requérants d'asile du Glaubenberg (OW), de MuttENZ (Feldreben ; BL), de Boudry (Perreux ; NE), d'Embrach (ZH) et de Chevrières (FR), ainsi qu'au centre Juch de Zurich (ZH), où étaient testées les procédures d'asile accélérées.

## 2.3 Prises de position

Pendant l'année sous revue, la Commission a adressé des prises de position à diverses autorités sur des sujets touchant aux droits fondamentaux.

### a. Travaux législatifs

#### Prise de position sur le projet de loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)<sup>17</sup>

Dans sa prise de position du 26 mars 2018 à l'intention du DFJP, la CNPT passe en revue les modifications proposées, en particulier l'inscription de nouveaux motifs de détention dans la législation sur les étrangers et l'extension, dans le code pénal, des motifs justifiant l'isolement cellulaire. Appelant à une concrétisation des notions, la Commission a questionné la nécessité d'inscrire un nouveau motif de détention dans la loi sur les étrangers. Elle s'est aussi montrée critique concernant l'ajout dans le code pénal d'un motif de placement en isolement cellulaire visant les personnes radicalisées. Soulignant ses doutes quant à l'opportunité de l'isolement cellulaire pour lutter contre la diffusion d'idéologies terroristes, la Commission recommande aux autorités de privilégier, en lieu et place de cette mesure, des approches sociales, intégratives ou thérapeutiques dans les établissements de privation de liberté<sup>18</sup>. Enfin, elle rappelle les garanties élémentaires de procédure, qui prévoient notamment que le placement en isolement cellulaire doit toujours être proportionné, légal, justifiable, nécessaire et non discriminatoire<sup>19</sup> et qu'il doit être réexaminé au moins tous les trois mois<sup>20</sup>. Les décisions doivent en outre être solidement documentées, compréhensibles et accessibles en tout temps aux personnes concernées. Quant aux personnes incarcérées placées en quartier de haute sécurité, elles doivent pouvoir faire usage de leur droit d'être enten-

<sup>17</sup> La prise de position de la CNPT est disponible sous le lien suivant: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180326-stellungnahme-pmt.pdf> (en allemand uniquement).

<sup>18</sup> Voir le Guide du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, PC-CP (2016) 2 rév 4, p. 32.

<sup>19</sup> Voir CPT/Inf(2011)28-part2, § 55.

<sup>20</sup> Voir CNPT, rapport d'activité 2013, p. 46 ; CPT/Inf (2002) 30, Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in February 2002, § 41 ; voir aussi le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme, affaire A.B. contre Russie, n° 1439/06 (2010), ch. 135 ; CNPT, rapport d'activité 2013, p. 39.

dues. Une copie de la décision, indiquant les voies de recours, doit leur être remise dans tous les cas<sup>21</sup>.

**Prise de position sur le projet de modification de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile**<sup>22</sup>

Dans sa prise de position du 23 avril 2018 sur le projet de modification de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile, la Commission se déclare satisfaite de ce que le projet propose des dispositions détaillées pour régler l'hébergement des requérants d'asile et des personnes à protéger et concrétise les nouvelles dispositions de la loi sur l'asile.

La CNPT se réjouit en particulier que la nouvelle réglementation tienne compte premièrement du droit au respect de la vie familiale en prévoyant la nécessité de veiller à préserver l'unité des familles dans le cadre de l'hébergement et, deuxièmement, des besoins particuliers des requérants d'asile mineurs non accompagnés et des personnes particulièrement vulnérables. Concernant les requérants d'asile mineurs, elle recommande aux autorités d'inclure expressément dans l'ordonnance le principe consacré par les normes internationales d'héberger dans des dortoirs séparés les mineurs et les adultes, à moins qu'il ne s'agisse de parents proches. La réglementation spécifique de l'accès à des soins médicaux et dentaires dans les situations d'urgence est aussi jugée positivement et devrait englober également une prise en charge psychiatrique.

<sup>21</sup> Voir CNPT, rapport d'activité 2013, p. 46.

<sup>22</sup> La prise de position de la CNPT est disponible sous le lien suivant: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180423-stellungnahme-betriebsverordnung.pdf> (en allemand uniquement).

## Prise de position sur le projet de loi relative à l'exécution des peines et des mesures du canton de Bâle-Ville<sup>23</sup>

Dans sa prise de position du 25 mai 2018 sur le projet de loi relative à l'exécution des peines et des mesures du canton de Bâle-Ville (Gesetzesentwurf über den Justizvollzug im Kanton Basel-Stadt), la Commission déplore la possibilité prévue de placer des mineurs en détention sur la base du droit des étrangers. Rappelant que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale<sup>24</sup>, elle réaffirme la nécessité de toujours opter pour la mesure appropriée la moins incisive et recommande d'envisager des mesures autres que la détention<sup>25</sup>. En ce qui concerne le prononcé de mesures de sûreté particulières, elle renvoie aux garanties de procédures applicables, qui disposent que le placement en quartier de haute sécurité ou en isolement cellulaire doit être réexaminé au moins tous les trois mois et que le prolongement éventuel de la mesure doit être dûment motivé<sup>26</sup>.

S'agissant des mesures de contrainte, la CNPT se montre critique face aux modalités prévues pour le recours à la contention qui, rappelle-t-elle, doit toujours être une solution de dernier recours, appliquée pour la durée la plus brève possible et uniquement lorsqu'aucune autre mesure moins incisive n'est susceptible de produire le même résultat. Elle recommande au législateur de régler clairement l'usage de liens – durée, moyens auxiliaires admis et voies de recours – sur le modèle de la loi sur l'usage de la contrainte (LUSC)<sup>27</sup>. Enfin, le recours à des mesures de contrainte doit toujours être consigné de manière détaillée dans un registre.

<sup>23</sup> La prise de position de la CNPT est disponible sous le lien suivant : <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180525-stellungnahme-jvg-bs.pdf> (en allemand uniquement).

<sup>24</sup> Voir l'art. 3 de la Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant ; observation générale conjointe no 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les principes généraux relatifs aux droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales, CMW/C/GC/3- CRC/C/GC/22, ch. 27 ss et 32 s.

<sup>25</sup> Voir par exemple le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Popov contre France, n° 39474/07, § 119 et 121 ; jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire AB et autres contre France, n° 11593/12, § 120.

<sup>26</sup> CNPT, rapport d'activité 2013, S. 46 ; voir aussi à ce sujet le 21<sup>e</sup> Rapport général du CPT, 1<sup>er</sup> août 2010 – 31 juillet 2011, ch. 57, let. c, <https://rm.coe.int/1680696ac2> (consulté le 02.05.2018).

<sup>27</sup> Loi fédérale du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUSC), RS SR 364.

## Autres contacts et activités

---

3

### 3.1 Contacts avec des autorités fédérales

#### a. Département fédéral de justice et police (DFJP)

Associée à l'évaluation Schengen de la Suisse au mois de mars 2018, la Commission a été entendue par une délégation de représentants de l'UE sur le contrôle de l'exécution des renvois et les conditions de la détention administrative en application du droit des étrangers.

Des entretiens ont eu lieu pendant l'année sous revue avec des représentants du Secrétariat général du DFJP et de l'Office fédéral de la justice (OFJ) afin notamment de clarifier les questions relatives au rattachement administratif de la CNPT. Il s'agissait au premier chef de rechercher des solutions institutionnelles adaptées pour renforcer l'indépendance fonctionnelle de la Commission, conformément aux dispositions de droit international pertinentes.

#### b. Département fédéral des Finances (DFF), Corps des gardes-frontière

La Commission a été en contact à plusieurs reprises avec la direction du Cgfr suite à des informations émanant de la société civile concernant la procédure relative aux personnes soupçonnées de dissimulation intracorporelle de substances illicites. Il était reproché aux autorités d'ordonner systématiquement, sans clarification préalable, des examens tomodensitométriques, notamment de femmes enceintes. Conformément à son mandat légal, la Commission a souhaité faire la lumière sur ces indications et demandé au Centre hospitalier du Haut-Valais de lui livrer des informations détaillées sur les tomodensitométries menées à bien. Un autre entretien a été l'occasion pour la CNPT de faire part de ses observations à la direction du Cgfr et de lui recommander dans un rapport de mai 2018<sup>28</sup>, entre autres mesures, de renforcer ses mécanismes de contrôle interne et d'améliorer sa collaboration avec le Centre hospitalier du Haut-Valais en édictant une directive qui détaille la procédure à suivre pour ordonner des examens tomodensitométriques.

---

<sup>28</sup> Bericht an die Eidgenössische Zollverwaltung betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen, mai 2018, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/rancate/bericht-rancate.pdf> (disponible uniquement en allemand).

## 3.2 Contacts avec des autorités cantonales

### a. Conférence de coordination des affaires pénitentiaires

La Commission a participé en septembre à la première rencontre d'échanges organisée par la Conférence de coordination (CoCAP), nouvellement créée. Elle en a profité pour présenter aux représentants de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), des concordats d'exécution pénale et du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) les premiers résultats du projet pilote relatif à l'examen de la prise en charge médicale dans les lieux de détention. La Commission a également fait part de ses préoccupations quant à la situation des personnes exécutant une mesure thérapeutique en milieu carcéral, après avoir régulièrement rencontré ce type de cas lors de ses visites de suivi, notamment en Suisse romande. Les représentants des concordats d'exécution pénale ont quant à eux présenté les projets prévus en matière de planification des établissements. Les discussions ont en outre porté sur les normes appliquées par la CNPT pour évaluer la conformité aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux des mesures de privation de la liberté, ainsi que sur la future collaboration avec le CSCSP. Ces questions seront approfondies lors d'une prochaine rencontre.

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

La Commission a rencontré une fois en 2018 des représentants du Comité d'experts Retour et exécution des renvois pour discuter de ses observations et de ses recommandations concernant le contrôle de l'exécution des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne. Au cours de l'année, elle a été en contact régulier avec des représentants de ce comité pour clarifier certains faits suite à des observations effectuées lors de l'accompagnement de rapatriements. La CNPT consigne ses constatations et ses recommandations dans son rapport annuel relatif à l'accompagnement des rapatriements par la voie aérienne<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> CNPT, rapport du 12 juillet 2018 relatif au contrôle des renvois par la voie aérienne : <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/vollzugsmonitoring/bericht-vollzugsmonitoring-2017-2018-f.pdf>.

**c. Groupe de travail chargé d'accompagner le projet pilote visant à contrôler la prise en charge médicale dans les lieux de détention**

La première réunion du groupe de travail, composé d'experts divers, chargé d'accompagner pour les aspects spécialisés le projet pilote visant à contrôler la prise en charge médicale dans les lieux de détention a eu lieu en juin 2018. Avec le concours de représentants de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et du secteur pénitentiaire, la Commission a présenté les premiers résultats de ses inspections à la lumière des normes pertinentes en matière de respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux. Elle a abordé avec les participants les aspects problématiques de l'accès aux soins et discuté de questions importantes au regard de la pratique concernant l'application de normes dans ce domaine.

**d. Entretiens bilatéraux**

La Commission a rencontré en mai 2018 des représentants du Conseil d'État valaisan et le responsable du Service de l'application des peines et mesures (SAPEM) pour discuter des conditions de détention des personnes placées en détention administrative en application du droit des étrangers au centre LMC de Granges<sup>30</sup>. Elle a fait part de sa préoccupation face au placement de femmes enceintes et de mineurs et déploré le caractère trop carcéral de l'établissement et les restrictions excessives de la liberté de mouvement des personnes détenues administrativement. Dans une lettre de janvier 2018, elle avait qualifié ces conditions d'inacceptables au regard des normes nationales et internationales qui régissent la détention administrative et demandé au Conseil d'État de prendre des mesures urgentes et d'envisager des solutions alternatives.

---

<sup>30</sup> Voir pour plus de précisions le communiqué de presse de la CNPT du 28 mai 2018, <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/newsarchiv/2018/2018-05-28.html>.

e. Participation à des formations de la police

En 2018, les polices cantonales de Genève et de Zurich ont invité la Commission à trois cours de formation continue afin qu'elle y présente sa méthodologie et ses procédures relatives à l'accompagnement des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne.

### 3.3 Contacts avec des organisations de la société civile

a. Forum sur les questions touchant au droit des migrations

En décembre 2018, la CNPT a organisé un forum avec des parties prenantes issues des autorités et de la société civile sur des questions touchant au droit des migrations en lien avec son activité de contrôle. Lors de cette première rencontre, la Commission a exposé ses observations et ses recommandations depuis 2013 concernant ses visites dans des centres de la Confédération. Un bureau d'architectes viennois a par ailleurs présenté différents projets de constructions dans le domaine de l'asile.

b. Autres contacts

En janvier 2018, la Commission a participé, en sa qualité de membre observateur, à la Conférence des médecins pénitentiaires suisses.

En mai 2018, la Commission est intervenue lors d'une manifestation de la Plateforme SCCFA (Société civile dans les centres fédéraux d'asile) : elle a informé les membres de cette organisation de ses activités de contrôle dans les centres fédéraux accueillant des requérants d'asile.

En novembre 2018, la CNPT a pris part à la première conférence du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP).

Enfin, un membre de la Commission s'est exprimé en décembre 2018 lors du colloque du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) consacré à la détention policière<sup>31</sup>.

### 3.4 Contacts internationaux

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

La Commission a participé, en mars 2018 à Prague, à une formation du Centre international pour le développement des politiques migratoires (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD) en lien avec le projet de contrôle des retours forcés (Forced Return Monitoring). La formation était consacrée à l'harmonisation des normes et des pratiques lors de l'organisation de vols conjoints européens dans le cadre de Frontex, le but étant de mettre en place, au niveau européen, un système fonctionnel d'exécution des retours conforme à la directive de l'UE sur le retour (2008/115/CE).

#### b. Forum européen des MNP

La CNPT s'est rendue à Trèves, en Allemagne, en mars 2018 pour une rencontre d'échanges consacrée au contrôle des établissements accueillant des personnes âgées et, plus particulièrement,

---

<sup>31</sup> Le cinquième colloque du CSDH sur le droit de la police aura lieu le 28 novembre 2019 à Berne et aura pour sujet les interrogatoires par la police et le ministère public.

des personnes souffrant de démence. Cette réunion a été l'occasion de préciser et synthétiser les normes internationales pertinentes pour cette catégorie particulièrement vulnérable de personnes à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme. Les structures du troisième âge, dans lesquelles sont aussi appliquées des mesures limitant la liberté de mouvement des patients, sont des institutions publiques et entrent à ce titre dans le domaine de compétence des mécanismes nationaux de prévention (MNP). Elles doivent dès lors faire l'objet de visites régulières. Les participants ont par ailleurs été initiés aux techniques d'entretien grâce à des jeux de rôles.

c. Rencontre d'échanges BIDDH / APT

La Commission était représentée à la rencontre d'échanges pour les MNP organisée en décembre 2018 à Milan par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et l'Association pour la prévention de la torture (APT). Les participants – issus des MNP de 25 pays de l'OSCE et de 21 organisations de la société civile – ont discuté de questions touchant au droit des migrations soulevées par les rapatriements par la voie aérienne et des mesures de restriction de la liberté de mouvement en application du droit des étrangers.

d. Échanges avec des mécanismes nationaux de prévention

Sur mandat de l'APT, la CNPT s'est rendue à Dakar en mars 2018 pour apporter conseils et soutien au mécanisme sénégalais de prévention. La formation s'est concentrée sur la mise en place d'un secrétariat, le déroulement des visites et les principes de l'établissement de rapports.

La Commission a reçu en 2018 également, à la demande de l'APT, des délégations de MNP nouvellement créés, à savoir de la Mauritanie, du Liban et du Panama. Ces partenaires ont pu découvrir les principes appliqués par la CNPT pour le déroulement de ses visites et l'établissement de ses rapports.

Le vice-président de la CNPT s'est exprimé lors d'une rencontre dédiée au contrôle de l'exécution des renvois, qui s'est tenue à Vienne au mois d'octobre, avec la participation de responsables du MNP d'Autriche. Cette intervention a été l'occasion de présenter les activités déployées par la Commission dans ce domaine.

En octobre toujours, une délégation de la Commission a rencontré des représentants des organisations partenaires allemande et autrichienne pour des échanges. La rencontre était consacrée cette année au contrôle de la conformité aux droits de l'homme des mesures de restriction de la liberté de mouvement dans les établissements pour personnes handicapées.

# Contrôle de la conformité aux droits fondamentaux des mesures de restriction de la liberté de mouvement dans les centres de la Confédération

---

## 4

Le contrôle des centres fédéraux pour requérants d'asile a été l'un des axes prioritaires de la Commission pendant l'année sous revue. Elle a réalisé au total 12 (sept en 2018 et cinq en 2017) contrôles inopinés afin de s'assurer du respect des droits humains et des droits fondamentaux.

La CNPT s'est fondée pour ses inspections sur les prescriptions nationales et internationales applicables à l'hébergement des personnes relevant du domaine de l'asile : la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>32</sup>, les Pactes I et II de l'ONU<sup>33</sup>, les nombreuses conventions de l'ONU relatives à des groupes de personnes spécifiques, comme la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>34</sup>, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>35</sup> et la Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>36</sup>, la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe<sup>37</sup>, les directives de l'UE, en particulier la directive Accueil<sup>38</sup> et la directive Retour<sup>39</sup>, ainsi que les outils de droit souple (soft law), en particulier les principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)<sup>40</sup> et les normes du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) s'appliquant dans ce domaine.

Lors d'un entretien au mois d'août, la Commission a exposé aux représentants du SEM la version consolidée de ses constatations et recommandations, qu'elle a ensuite présentée à différents représentants de la société civile à l'occasion de son forum annuel. Le SEM a eu la possibilité de prendre position sur les constatations et les recommandations de la CNPT, qui a publié son rapport global en janvier 2019<sup>41</sup>.

<sup>32</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), du 4 novembre 1950, RS.0.101.

<sup>33</sup> Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU), RS 0.103.1, et Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU), RS.0.103.2.

<sup>34</sup> Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS.0.107.

<sup>35</sup> Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, RS.0.108.

<sup>36</sup> Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, RS.0.109.

<sup>37</sup> Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), RS 0.311.35.

<sup>38</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013 (directive Accueil).

<sup>39</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98 ss (directive Retour).

<sup>40</sup> HCR, Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention, 2012 (cit. Principes directeurs).

<sup>41</sup> CNPT, communiqué de presse du 11 janvier 2019 : <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-01-11.html>.

Les requérants d'asile sont en général hébergés dans des conditions conformes aux droits humains et aux droits fondamentaux. La Commission juge particulièrement positive la facilitation des contacts avec l'extérieur qu'a permis la levée de l'interdiction générale des téléphones portables. Elle estime cependant qu'un potentiel d'amélioration existe sur certains points, notamment concernant les règles relatives aux fouilles corporelles, les mesures disciplinaires, l'identification des victimes de la traite d'êtres humains et des personnes vulnérables, ou encore l'accès à une prise en charge psychiatrique.

#### 4.1 Personnes vulnérables

Les dispositions internationales fixent des obligations particulières de protection et d'assistance en faveur des personnes vulnérables, notamment des victimes potentielles de torture, de violences sexospécifiques et d'autres formes graves de violence<sup>42</sup>, et de la traite d'êtres humains<sup>43</sup>. Pour pouvoir concrétiser ces obligations, l'identification des personnes et groupes de personnes vulnérables est indispensable. Or des procédures claires faisaient défaut pour permettre aux personnels chargés de l'encadrement et de la sécurité d'identifier, parmi les requérants, ceux en situation de vulnérabilité et, notamment, les victimes de la traite d'êtres humains. La plupart des centres ne faisaient pas systématiquement appel à des services spécialisés externes. La Commission recommande donc de définir une procédure pour l'identification des victimes de la traite d'êtres humains et des autres personnes vulnérables.

#### 4.2 Femmes

Des cas isolés de harcèlement de la part de requérants ont été rapportés à la Commission par des requérantes. Les données demandées au SEM montrent que les agressions et les cas de violence liée au genre ne font pas l'objet d'un relevé statistique ou que les données cantonales disponibles ne font pas l'objet d'une statistique au SEM. Selon les indications fournies, le SEM a relevé quatre

---

<sup>42</sup> Art. 25 de la directive Retour de l'UE.

<sup>43</sup> Cf. en particulier les art. 10 et 12 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, du 16 mai 2005, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er avril 2013, RS 0.311.543.

agressions par des requérants entre 2015 et 2018, qui n'ont toutefois pas donné lieu à une dénonciation pénale. Les femmes concernées ont déclaré s'être adressées après l'agression au personnel de sécurité. Si dans certains cas, les accusés ont été déplacés dans d'autres infrastructures, il est aussi arrivé que les personnes restent dans la même structure que les femmes concernées<sup>44</sup>. Les personnes victimes de violence liée au genre dans les centres doivent être dûment informées des voies légales qui s'offrent à elles et redirigées, le cas échéant, vers les services prévus dans la loi<sup>45</sup>.

### 4.3 Mineurs non accompagnés (MNA)

La Commission a constaté que les mineurs non accompagnés qu'elle a régulièrement rencontrés au cours de ses visites (notamment ceux de sexe masculin) étaient pour une partie d'entre eux hébergés dans des chambres avec des adultes<sup>46</sup>. Elle déplore cette pratique et prône un hébergement dans des chambres séparées tant que des doutes subsistent quant à l'âge du requérant<sup>47</sup>. La Commission a aussi fait part de sa préoccupation quant à l'absence d'un relevé statistique systématique des mineurs qui disparaissent ou passent à la clandestinité. Elle recommande aux autorités cantonales compétentes de procéder à l'avenir au relevé de ces données et de les transmettre au SEM pour l'établissement d'une statistique consolidée.

### 4.4 Familles

La Commission a constaté au cours de ses visites que plusieurs familles sont régulièrement hébergées dans un même dortoir, alors que d'autres chambres sont disponibles dans le centre. Il est apparu

---

<sup>44</sup> Information issue des entretiens menés avec des requérantes d'asile.

<sup>45</sup> Notamment la police, les services d'aide aux victimes et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte.

<sup>46</sup> On peut en revanche citer en exemple le CEP de Berne, où les mineurs non accompagnés sont hébergés dans des pièces distinctes de celles destinées aux adultes. Les requérants dont l'âge n'est pas établi sans doute sont aussi séparés des autres mineurs.

<sup>47</sup> Prescriptions nationales: cf. arrêt A-7588/2015 du Tribunal administratif fédéral (TAF) du 26 février 2016, consid. 4.2., confirmé dans l'arrêt A-1987/2016 du TAF du 6 septembre 2016, consid. 7.7; avis du Conseil fédéral du 5 novembre 2014 en réponse à l'interpellation 14.3874 de Silvia Schenker. Prescriptions internationales: Convention relative aux droits de l'enfant, observation générale n° 6 concernant le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 1er septembre 2005, CRC/GC/2005/6, ch. 31 A; art. 6 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (règlement Dublin III).

pendant les entretiens que les femmes, notamment, préféreraient ne pas devoir partager cet espace avec les hommes d'autres familles. La Commission salue la mise à disposition de chambres familiales, qui permettent de préserver l'unité familiale. Dans la mesure du possible, et afin de respecter au mieux leur sphère privée, elle préconise toutefois un placement séparé des familles.

#### 4.5 Heures de présence obligatoire, modalités de sortie

Hormis au centre Juch de Zurich, les sorties sont soumises à autorisation dans tous les logements inspectés. Neuf des onze centres visités appliquent les horaires de sortie minimaux (du lundi au vendredi de 9 heures à 17 heures et, en fin de semaine, du vendredi à 9 heures au dimanche à 19 heures)<sup>48</sup>. Seuls le centre pilote de Zurich et le CEP de Berne<sup>49</sup> proposaient des horaires de sortie plus étendus, comme ils sont habilités à le faire. La Commission juge problématique que les requérants ne puissent quitter le centre qu'au terme de la procédure d'enregistrement, en particulier si la procédure dure plusieurs jours, comme dans un des cas documentés.

L'obligation d'être présent dans le centre à certaines heures constitue de manière générale une restriction de la liberté de mouvement plus ou moins importante selon, notamment, que les sorties sont soumises à autorisation, de même qu'en fonction des heures d'ouverture variables et de l'emplacement des sites. La Commission recommande de restreindre le moins possible la liberté de mouvement des requérants d'asile et de prévoir des horaires de sortie étendus<sup>50</sup>.

#### 4.6 Mesures de sécurité et de protection

Les mesures de sécurité et de protection<sup>51</sup> le plus fréquemment appliquées dans les centres sont les fouilles corporelles, le contrôle des effets personnels, le gel au poivre et la « salle de réflexion ».

<sup>48</sup> Art. 11, al. 2 OTest.

<sup>49</sup> CEP de Berne : tous les jours de 9 h à 20 h et en fin de semaine, de vendredi 9 h à dimanche 20 h ; centre pilote de Zurich : tous les jours de 7 h à 22 h 30 et en fin de semaine, de vendredi 7 h à dimanche 22 h 30. Pour les MNA, des horaires plus strictes étaient en vigueur, notamment les fins de semaine. Un allongement des horaires était aussi prévu au centre fédéral de requérants de Boudry, mais n'était pas encore effectif.

<sup>50</sup> Cf. à ce sujet les horaires de sortie étendus déjà en vigueur au CEP de Berne et au centre pilote de Zurich.

<sup>51</sup> Les mesures de sécurité et de protection englobent aussi les plans et les directives en matière de sécurité, les aménagements concernant l'infrastructure (clôtures, vidéosurveillance, détecteurs incendie, systèmes de fermeture, etc.), le contrôle des accès au centre, dans patrouilles dans les environs, etc.).

Contrairement aux mesures disciplinaires, les mesures de sécurité et de protection n'ont pas pour fonction de sanctionner un comportement fautif, leur but est de protéger les tiers et l'intéressé lui-même de la menace qu'il peut représenter et de maintenir la sécurité dans le centre.

#### a. Fouilles corporelles

La Commission a constaté que dans la plupart des centres, les adultes sont soumis à une fouille corporelle systématique (avec palpations) et à un contrôle de leurs effets personnels (sacs, sacs à dos, etc.) au moment de leur retour. Dans un centre au moins<sup>52</sup>, la mesure était aussi appliquée systématiquement aux enfants. Au centre Juch en revanche, les requérants ne sont fouillés que si on les soupçonne d'avoir sur eux des substances interdites ou des objets dangereux. Pour autant que la Commission ait pu observer, la fouille est réalisée par du personnel du même sexe.

Pour justifier cette pratique, les centres avancent la nécessité d'empêcher le trafic de marchandises, la vente et la consommation de drogues interdites, la consommation d'alcool, l'utilisation d'objets dangereux et l'introduction de denrées périssables (pour des questions d'hygiène). Il s'agit aussi de confisquer, le cas échéant, des biens provenant d'une infraction (par ex. marchandises volées, notamment des vêtements). Les responsables indiquent les mêmes motifs pour la fouille des enfants, car ils seraient parfois instrumentalisés par les adultes. La CNPT juge sévèrement cette manière de faire et recommande au SEM de renoncer, par principe, à ce type de mesure pour les mineurs et de ne procéder à une fouille à corps pour les adultes que lorsqu'il existe un motif concret.

#### b. Gel au poivre

À l'exception du centre Juch à Zurich et de la Villa Bässlergut, une antenne du CEP de Bâle accueillant des requérants d'asile mineurs, tous les centres visités équipent leur personnel de gel au

---

<sup>52</sup> Centre fédéral pour requérants d'asile d'Embrach.

poivre. Les statistiques demandées au SEM révèlent que de 2017 au premier trimestre de 2018, ces dispositifs ont été utilisés dans certains centres : à huit reprises au centre fédéral pour requérants d'asile de Boudry, à huit reprises également au CEP de Kreuzlingen, à six reprises au CEP de Berne, à cinq reprises au centre fédéral pour requérants d'asile d'Embrach, à trois reprises au CEP de Vallorbe et à une reprise au CEP d'Altstätten. Aucune utilisation n'a été relevée dans les autres centres. Le recours aux gels au poivre est régi par les dispositions de la loi sur l'usage de la contrainte (LUSC) et de l'ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité (OESS)<sup>53</sup>. Chaque utilisation est consignée dans le registre des événements particuliers et donne lieu à un rapport. La Commission rappelle les risques encourus pour la santé et renvoie à cet égard aux dispositions internationales pertinentes, qui préconisent de renoncer à l'utilisation de substances chimiques irritantes dans des locaux fermés<sup>54</sup>. Le cas échéant, les personnes à l'encontre desquelles de tels dispositifs ont été employés doivent faire l'objet d'un examen médical.

### c. « Salle de réflexion »

Comme indiqué dans la directive interne du SEM réglant, pour tous les centres, les conditions et les modalités d'utilisation de la « salle de réflexion »<sup>55</sup>, les personnes extrêmement agitées sont placées dans cette pièce jusqu'à l'arrivée de la police afin de protéger les personnes elles-mêmes, mais aussi les autres résidents et les équipements (prévention de dommages matériels). La directive prévoit également que la police doit être avertie avant de placer la personne dans la salle de réflexion et que la durée du placement ne peut excéder deux heures. Si elle se déclare satisfaite de la directive de service concernant le recours à la salle de réflexion, la Commission recommande de clarifier formellement les modalités d'utilisation de cette pièce dans une nouvelle section de l'ordonnance d'exploitation du DFJP qui traiterai des mesures de sécurité et de protection<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Art. 2, al. 1, let. e, LUSC ; art. 9, al. 1, OESS

<sup>54</sup> Voir par ex. Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), affaire TALI contre ESTONIE, ch. 78 : en l'espèce, la Cour, se référant à la recommandation du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) de renoncer à l'usage de substances chimiques irritantes dans des espaces fermés, a conclu à une violation de la CEDH.

<sup>55</sup> Voir la directive de service du SEM concernant le recours à la salle de réflexion (document interne).

<sup>56</sup> Voir l'avis de la CNPT concernant la modification de l'ordonnance d'exploitation du DFJP, p. 2 ; la CNPT recommande aussi dans son rapport de 2014 de définir dans une base légale au sens formel le but et l'utilisation qui doit être faite des salles de réflexion et de veiller à ce que ces locaux ne soient pas utilisés à des fins disciplinaires (rapport de la CNPT de 2014 sur les centres d'hébergement fédéraux, ch. 39).

Exception faite du centre Juch à Zurich et des centres de Biasca et de Chiasso<sup>57</sup>, tous les hébergements visités disposaient d'au moins une salle de réflexion. Les statistiques du SEM montrent que, pendant la période sous revue<sup>58</sup>, cette pièce n'a jamais été utilisée aux CEP de Berne et de Chiasso, ni au centre d'Allschwil. Au centre fédéral pour requérants d'asile de Feldreben, à Muttenz, et au centre du Gubel, des personnes y ont été placées à deux reprises. C'est au CEP de Kreuzlingen que cette salle a été le plus utilisée pendant la période sous revue (78 fois). Viennent ensuite le centre du Glaubenberg (37 fois), le CEP d'Altstätten (34 fois), le centre d'Embrach (33 fois), le CEP de Bâle (32 fois), le CEP de Vallorbe (30 fois) et, enfin, le centre de Boudry (29 fois). Il ressort des observations de la CNPT que dans la plupart des centres, le placement est documenté de manière claire et détaillée et que le personnel de sécurité est bien informé du but de cette salle de réflexion, ainsi que des conditions régissant son utilisation.

## 4.7 Mesures disciplinaires

La Commission a constaté durant ses visites que les requérants qui ne respectent pas les heures de présence obligatoire / les horaires de sortie sont généralement sanctionnés et privés soit de leur argent de poche (le plus souvent pour une durée de sept jours), soit de sortie (généralement pendant une journée). Un grand nombre de centres ne prévoient que ces deux mesures disciplinaires<sup>59</sup>. En cas d'infraction répétée au règlement intérieur, la sanction est durcie (les deux mesures sont souvent prononcées simultanément).

Au centre Juch de Zurich et au centre fédéral pour requérants d'asile de Feldreben à Muttenz, le personnel prononce aussi régulièrement des exclusions d'une durée inférieure à 8 heures<sup>60</sup>. À Zurich, les personnes qui essaient de revenir au centre avant la fin de la durée de l'exclusion sont signalées à la police pour violation de domicile. L'exclusion des programmes d'occupations d'intérêt gé-

---

<sup>57</sup> À Biasca et à Chiasso, le personnel de sécurité utilisait l'espace de l'accueil pour des mesures similaires de sécurité et de protection (matelas au sol, contrôle visuel de la loge).

<sup>58</sup> Du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 30 juin 2018.

<sup>59</sup> Notamment les CEP d'Altstätten, de Bâle et de Chiasso.

<sup>60</sup> Au centre Juch par exemple, la personne frappée d'une exclusion n'est pas autorisée à pénétrer dans l'infrastructure pendant une période déterminée (généralement 24 heures), pas même pour y prendre ses repas ou pour dormir. Selon les indications données à la CNPT, les personnes sanctionnées reçoivent un bon pour un hébergement d'urgence en ville de Zurich.

néral est une autre sanction fréquemment utilisée au Glaubenberg et, plus occasionnellement, à Embrach. À Berne, la mesure disciplinaire usuelle est le retrait de l'argent de poche.

Compte tenu de la localisation du centre et des possibilités d'accès restreintes, les requérants qui dépassent les horaires de sortie au Glaubenberg ne sont sanctionnés qu'en cas de retard de plusieurs heures. La pratique est identique à Chevilles. Dans les autres centres en revanche, les retards, même de courte durée, sont fréquemment sanctionnés. Au centre de Feldreben, à Muttenz par exemple, les requérants qui n'arrivent pas à l'heure ne sont autorisés à réintégrer le centre qu'après le repas.

Toutes les mesures disciplinaires sont consignées dans un registre du SEM et, hormis les exclusions prononcées dans les centres de Berne et de Zurich, notifiées oralement aux intéressés. Cette pratique est conforme aux dispositions de l'ordonnance relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile, qui dispose que les mesures disciplinaires – à l'exception de l'exclusion du logement pour une durée supérieure à huit heures<sup>61</sup> et de l'assignation à un centre spécifique<sup>62</sup> (aucun cas relevé pendant la période sous revue) sont prononcées oralement<sup>63</sup>. Une décision écrite n'est rendue à la demande de la personne concernée qu'en cas de refus répété de l'autorisation de sortie ou de refus prononcé pour plus de 24 heures. Les centres ont indiqué qu'aucun requérant n'avait demandé de décision écrite pendant la période sous revue.

La Commission se félicite de l'inscription systématique des mesures disciplinaires dans un registre et juge globalement positive la nouvelle possibilité de recours au moyen d'un formulaire. Elle estime néanmoins qu'une voie de droit effective requiert une information orale de l'intéressé et une décision écrite dans tous les cas.

---

<sup>61</sup> Exclusion du logement ou refus de l'autorisation de sortie.

<sup>62</sup> L'exclusion du logement pour une durée supérieure à 8 heures et l'assignation à un centre spécifique requièrent une décision écrite (voir l'art. 16f, al. 1, de l'ancienne ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile ou l'art. 25 de la nouvelle ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports). Selon les informations fournies, cette sanction n'a jamais été prononcée pendant la période sous revue.

<sup>63</sup> Art. 16f, al. 1, de l'ancienne ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile ou art. 25 de la nouvelle ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports.

La Commission recommande par conséquent, pour des raisons de sécurité du droit, de toujours prononcer les sanctions disciplinaires par écrit, d'entendre la personne concernée et de l'informer, sous une forme et dans une langue appropriées, des raisons et de la durée de la mesure, ainsi que des possibilités de recours qui s'offrent à elle<sup>64</sup>. Elle souligne également que seuls les collaborateurs du SEM chargés de diriger le centre doivent être habilités à prononcer formellement des mesures disciplinaires<sup>65</sup>.

## 4.8 Prise en charge médicale

### a. Accès aux soins

La Commission a examiné les conditions d'accès à une prise en charge somatique et psychiatrique. Du personnel médical est présent sur place dans la très grande majorité des centres, au moins les jours de semaine. Ce personnel est chargé du screening médical systématique, appelé information médicale à l'arrivée, qui est généralement suivi de l'examen médical d'entrée, qui permet d'effectuer un triage et de rediriger les requérants vers des médecins partenaires (le plus souvent un médecin généraliste ou un interniste). Selon les structures, il est possible de joindre le personnel soignant le week-end. Dans certains centres, le médecin partenaire dispose d'une consultation sur place, dans d'autres il reçoit les requérants d'asile dans son cabinet. Hors cas d'urgence, l'accès au médecin se fait toujours par le personnel soignant. Au besoin, le médecin partenaire redirige les requérants vers un spécialiste ou vers l'hôpital (deuxième triage).

### b. Soins psychiatriques

Au centre Juch, les requérants ont accès, sur indication du personnel soignant, à un psychiatre, présent sur place un jour par semaine. Dans d'autres hébergements, l'accès à un psychiatre est généralement limité aux situations aiguës. Vu néanmoins la courte

---

<sup>64</sup> Voir l'avis de la CNPT sur le projet de révision de l'ordonnance du DFJP sur l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile, p. 2 (disponible uniquement en allemand).

<sup>65</sup> Voir l'avis de la CNPT sur le projet de révision de l'ordonnance du DFJP sur l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile, p. 3 (disponible uniquement en allemand). La Commission a constaté que c'est déjà le cas, même si l'ordonnance du DFJP sur l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile prévoit la possibilité de déléguer cette compétence à du personnel de sécurité privée. La Commission recommande dès lors au DFJP d'adapter son ordonnance.

durée des séjours, les traitements proprement dits ne débutent pas avant l'attribution à un canton. La Commission juge pourtant que, face à des parcours parfois très difficiles, un examen à l'arrivée pourrait prévenir les tensions et décharger le personnel. Elle recommande au SEM de procéder à un premier bilan de la situation psychique des requérants à leur arrivée, de manière à pouvoir les rediriger, en cas de traumatisme ou de troubles psychiques, vers des services spécialisés déjà pendant leur séjour au centre.

### c. Distribution des médicaments

La Commission se félicite de ce que pour des raisons de sécurité et de respect de la confidentialité, la préparation et la distribution des médicaments soumis à ordonnance sont généralement assurées par du personnel médical. Elle a toutefois constaté que dans certains centres, les médicaments soumis à ordonnance continuaient d'être remis aux requérants par le personnel d'encadrement. Elle recommande au SEM d'adapter la pratique aux dispositions en vigueur<sup>66</sup>.

## 4.9 Infrastructure

La Commission déplore la vétusté des infrastructures et l'exiguïté des locaux d'un grand nombre de centres visités. Elle se félicite des transformations et des déménagements déjà planifiés dans les centres d'Altstätten, de Chiasso, de Boudry (Perreux), de Zurich et du Glaubenberg. Elle juge positivement la dimension des espaces disponibles dans les centres de Berne et de Chevrières.

Elle salue favorablement la mise à disposition de locaux réservés aux femmes, par exemple au centre Juch, à Feldreben et à Chevrières<sup>67</sup>. Toutefois, faute de ce type d'espaces dans de nombreux centres, certaines femmes s'isolent<sup>68</sup>. La Commission conseille aux centres d'aménager, sous réserve de place suffisante, des espaces destinés exclusivement aux femmes et aux enfants ou l'introduction d'horaires séparés pour l'utilisation des espaces communs.

---

<sup>66</sup> Voir art. 24 de la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, LPTH), SR 812.21.

La Commission estime que l'infrastructure dans les abris souterrains de la protection civile de Biasca et de Stabio – absence de lumière naturelle et d'accès à l'air frais – n'est pas acceptable pour des séjours de longue durée, notamment de mineurs dans les infrastructures de Stabio. Elle recommande au SEM de ne plus placer de mineurs dans ce type d'hébergement.

La Commission salue positivement la possibilité prévue dans certains centres de fermer à clé les chambres ce qui permet de jouir d'un minimum d'intimité<sup>69</sup>. Elle recommande au SEM d'examiner, en tenant compte des impératifs de sécurité, les possibilités de fermeture à clé des chambres dans tous les centres<sup>70</sup>.

#### 4.10 Contacts avec le monde extérieur

Jusqu'à la levée de l'interdiction en avril 2017, l'utilisation du téléphone portable était strictement prohibée dans les centres. Désormais, les requérants peuvent utiliser leur téléphone mobile pendant la journée. La plupart des centres disposent en outre aujourd'hui d'un accès sans fil à internet. Tous les intervenants jugent que ces deux mesures permettent aux résidents de garder plus facilement contact avec les membres de leur famille et de s'informer (consultation des médias). Les responsables relèvent aussi un impact globalement positif sur la coopération et la cohabitation au sein des centres.

---

<sup>67</sup> La direction du CEP de Berne a indiqué à la Commission que l'aménagement de pièces séparées pour les femmes était projeté.

<sup>68</sup> Cf. HCR, restructuration du domaine de l'asile, Recommandations du HCR relatives à l'accueil des demandeurs d'asile dans des centres fédéraux (« UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren », version intégrale en allemand uniquement, résumé disponible en français), août 2017, p. 17 de la version allemande.

<sup>69</sup> Centre Juch, CEP de Berne et centre fédéral pour requérants d'asile de Feldreben.

<sup>70</sup> Cf. PERCO, Directives concernant l'accueil des demandeurs d'asile à l'intention des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2002, ch. 2.6, principe 3.

## Conclusions

Les requérants d'asile sont en général hébergés dans des conditions conformes aux droits humains et aux droits fondamentaux. Il existe néanmoins un potentiel d'amélioration sur certains points. La Commission entend donc contrôler en 2019 la mise en œuvre des recommandations qu'elles a formulées dans son rapport global, en particulier celles relatives aux fouilles corporelles, aux mesures disciplinaires et de sûreté, à l'identification de victimes de la traite d'êtres humains et autres personnes vulnérables, aux heures de présence obligatoire et de sortie en vigueur dans les centres, ainsi qu'à l'accès à des soins médicaux de base et, notamment, à une prise en charge psychiatrique.

L'entrée en vigueur d'une modification de la loi sur l'asile le 1er mars 2019 – mise en œuvre des procédures d'asile accélérées dans toute la Suisse – signifie aussi l'entrée en vigueur d'un grand nombre de réglementations nouvelles (ordonnances, directives, lignes directrices, plans, etc.). La Commission prêter une attention particulière à l'application de ces dispositions, afin de s'assurer que leur mise en œuvre respecte les normes en matière de droits de l'homme et de droits fondamentaux. Elle entend aussi suivre de près l'ouverture du premier centre spécifique de la Confédération aux Verrières (NE) et vérifier les restrictions supplémentaires de la liberté de mouvement qui y seront imposées aux requérants.



## La CNPT en bref

---

# 5

## 5.1 Organisation

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.

Elle est composée des membres suivants :

- Alberto Achermann, président
- Leo Näf, vice-président
- Giorgio Battaglioni, vice-président
- Daniel Bolomey
- Corinne Devaud-Cornaz
- Philippe Gutmann
- Nadja Künzle
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin
- Franziska Plüss
- Ursula Klopstein<sup>71</sup>

## 5.2 Observateurs et observatrices

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, prorectrice enseignement et relations internationales à l'Université de Lucerne
- Fred Hodel, préposé à l'intégration de la ville de Thoune
- Lea Juillerat, juriste et criminologue
- Barbara Yurkina-Zingg, spécialiste de la migration avec brevet fédéral
- Thomas Maurer, ancien juge d'appel du canton de Berne
- Hans Studer, ancien directeur du pénitencier de Wauwilermoos (LU)

---

<sup>71</sup> Spécialiste en médecine légale et chargée de cours à la Haut-Ecole de Berne. Le Conseil fédéral a nommé Madame Klopstein en septembre 2018, suite au retrait du Professeur Adriano Previtali en cours de mandat.

- Dr. med. Joseph Germann, médecin
- Dr. iur. Dieter von Blarer, avocat et médiateur
- Magdalena Urrejola, spécialiste des questions migratoires

### 5.3 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 l'ensemble des parties prenantes, les autorités aux niveaux fédéral et cantonal et les acteurs de la société civile.

Le Secrétariat de la CNPT est rattaché administrativement au Secrétariat général du DFJP, dont il dépend pour les questions liées à son personnel, aux finances et aux prestations informatiques et linguistiques.

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.

- Sandra Imhof, cheffe du Secrétariat
- Alexandra Kossin, cheffe suppléante du Secrétariat, collaboratrice scientifique chargée du contrôle des renvois
- Kelly Bishop, collaboratrice scientifique chargée du contrôle des centres fédéraux pour requérants d'asile (jusqu'en octobre 2018)
- Lukas Heim, chargé de l'accompagnement scientifique des activités menées avec le CSDH; depuis octobre 2018, chargé du contrôle des centres fédéraux pour requérants d'asile
- Tsedön Khangsar, collaboratrice scientifique chargée du projet pilote relatif à la prise en charge médicale
- Agnes Meister, assistante administrative
- David Wagen-Magnon, stagiaire universitaire

## 5.4 Budget

L'enveloppe budgétaire de la CNPT s'élevait, pour l'année sous revue, à 960 600 francs.

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.

# Annexes

---

## 6

### Récapitulatif des recommandations émises par la Commission en 2018 concernant les établissements psychiatriques<sup>72</sup>

<sup>72</sup> La présente annexe récapitule uniquement les recommandations de la CNPT qui concernent les établissements psychiatriques. Conformément aux priorités thématiques qu'elle s'était fixées pour l'année sous revue, la Commission a aussi inspecté des centres fédéraux pour requérants d'asile et s'est intéressée à la prise en charge médicale dans les établissements pénitentiaires. Les recommandations concernant les centres pour requérants d'asile figurent dans le rapport thématique publié en janvier 2019, c'est pourquoi elles n'ont pas été reportées ici. Enfin, les recommandations relatives à la prise en charge médicale en milieu carcéral seront quant à elles publiées à l'automne 2019.

## a. Infrastructure / hébergement

- La Commission exhorte les autorités compétentes à ne plus héberger les mineurs et les adultes dans les mêmes locaux et à rechercher des solutions alternatives pour le placement des patients mineurs. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 5)
- La Commission invite les autorités compétentes à trouver des alternatives aux placements de mineurs dans l'établissement. (Rapport CNPT, Cery 2018, P. 5)
- La Commission recommande l'installation de douches distinctes pour les femmes et pour les hommes. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 5)
- Certaines unités prévoyant un hébergement mixte (voir p. 10 du rapport), la Commission invite l'établissement à réfléchir à la possibilité d'équiper les portes des chambres d'un dispositif de fermeture, de manière à préserver la sphère privée des patients. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 6)
- La Commission juge la situation problématique et appelle la direction de l'établissement à mettre à disposition une infrastructure adaptée aux besoins des personnes en situation de handicap. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 6)
- La Commission recommande de contrôler le système d'aération des chambres d'isolement et de prendre le cas échéant les mesures qui s'imposent. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 6)
- La Commission recommande à la direction de l'établissement d'éviter de recourir à des urinaux et de permettre aux patients placés en isolement l'accès aux toilettes. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 6)
- La Commission invite la direction à prendre des mesures pour rendre les espaces extérieurs accessibles aux patients à mobilité réduite. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 7)
- La Commission recommande à l'établissement d'éviter de recourir à des urinaux et de permettre aux patients placés en isolement l'accès aux toilettes. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 6)

## b. Mesures restreignant la liberté

- La Commission invite l'établissement à prendre des mesures alternatives à des placements en isolement de plus de 24 heures. Par ailleurs, elle juge problématique le recours à des mesures d'isolement dans le service de psychiatrie de l'âge avancé, en particulier pour des patients souffrant de maladies dégénératives. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 8)
- À la lumière des standards internationaux, la Commission juge problématique le recours à des agents de sécurité privée habilités à faire usage de la contrainte physique pour la surveillance de patients en psychiatrie. Dans tous les cas, ces mesures de surveillance doivent être consignées en tant que mesure restreignant la liberté de mouvement, et faire l'objet d'une décision formelle. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 9)
- La Commission recommande que les mesures d'isolement fassent l'objet d'une décision formelle en vertu des articles 438 respectivement 383 et 384 CC. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 8)
- Bien que le tapis alarme constitue également une mesure de protection pour les patients, la Commission estime que pour des raisons de traçabilité, toutes les mesures restreignant la liberté de mouvement d'un patient doivent, en principe, être consignées et faire l'objet d'une décision formelle, au moins une fois. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 9)

## c. Traitements

- Pour la Commission, le personnel soignant dispose d'une trop grande latitude. Elle recommande dès lors à la direction de l'établissement d'examiner les prescriptions relatives à la remise de médicaments de la réserve et de régler clairement la procédure. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 7)
- La Commission a pris bonne note du fait que pratiquement tous les patients placés sous un PAFA disposaient d'un plan de traitement. Elle rappelle néanmoins que, selon les dispositions légales pertinentes, chaque patient devrait bénéficier, dès l'admission, d'un plan de traitement individualisé et modulable, dans lequel les traitements médicamenteux et les

objectifs thérapeutiques sont précisés et actualisés, et soumis au consentement de la personne concernée ou de sa personne de confiance. L'approbation ou le rejet du plan de traitement doit être confirmé par la signature de la personne concernée ou de sa personne de confiance. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 7)

- La Commission rappelle que les traitements sans consentement doivent être consignés et faire l'objet d'une décision écrite au sens de l'art. 434, al. 2 CC. Néanmoins, dès lors que le traitement médicamenteux continu est prévu dans le plan de traitement, la Commission est d'avis qu'une seule décision est suffisante. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 7)
- La Commission recommande à la direction de l'établissement d'élaborer systématiquement dès l'admission un plan de traitement individualisé et modulable, dans lequel les traitements médicamenteux et les objectifs thérapeutiques sont précisés et actualisés, et soumis au consentement de la personne concernée ou de sa personne de confiance. L'approbation ou le rejet du plan de traitement doit être confirmé par la signature de la personne concernée ou de sa personne de confiance. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 7)
- La Commission encourage l'établissement à harmoniser ses procédures pour tous les services pertinents. Elle rappelle que les traitements sans consentement doivent être consignés et faire l'objet d'une décision écrite au sens de l'art. 434, al. 2, CC. Néanmoins, dès lors que le traitement médicamenteux continu est prévu dans le plan de traitement, la Commission est d'avis qu'une seule décision écrite est suffisante. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 7)

#### **d. Mesures restreignant la liberté de mouvement**

- La Commission constate avec satisfaction que les traitements médicaux sans consentement font l'objet d'une décision formelle, indiquant les voies de droit et dûment motivée, ce qui n'est pas le cas des mesures restreignant la liberté de mouvement. La Commission recommande donc de rendre une décision formelle pour ce type de mesure également, conformément aux art. 438, 383 ou 384 CC. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 9)

- Si elle se félicite de la position de principe défendue par la direction de l'établissement de renoncer dans la mesure du possible à l'immobilisation, la Commission constate néanmoins que le recours à cette pratique reste très fréquent. Elle recommande d'éviter une immobilisation chaque fois que la situation le permet afin de privilégier d'autres méthodes de désescalade. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 9)
- Le Commission préconise qu'une décision formelle indiquant les voies de droit soit rendue préalablement au placement à l'isolement à titre de mesure limitant la liberté de mouvement et recommande de prévoir des possibilités de recours pour les patients. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 9)
- La Commission recommande à l'établissement de préciser dans un document le but et les modalités d'utilisation des différentes mesures limitatives de la liberté appliquées dans l'établissement. Par ailleurs, elle recommande de consigner toutes les mesures restreignant la liberté de mouvement, qui doivent faire l'objet d'une décision formelle en vertu des art. 438 et 384 CC. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 7)
- La Commission salue la pratique de l'établissement consistant à réduire au minimum le recours à l'immobilisation. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 7)
- Eu égard au nombre relativement élevé de placements en isolement, la Commission encourage l'établissement à prendre des mesures alternatives à des placements en isolement de plus de 24 heures. Elle juge particulièrement problématique le recours à des mesures d'isolement pour des patients souffrant de troubles cognitifs sévères. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 8)
- La Commission recommande à l'établissement d'élaborer une directive spécifique régissant le placement et le séjour en chambre d'isolement. (Rapport CNPT, HUG 2018, p.8)

#### **e. Mesures de sûreté et de protection**

- La Commission recommande à l'établissement d'édicter des règles uniformes concernant le déroulement des interventions policières, qu'il y a lieu de consigner dans un registre à créer, où

devront aussi être inscrites les lésions éventuelles infligées lors d'interventions de ce type. (Rapport CNPT, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich 2018, p. 10)

- La Commission estime que le recours à des agents de sécurité privée pour maîtriser des patients agités devrait être limité aux cas les plus graves, dans lesquels il existe un danger imminent pour le personnel médical de l'établissement. Par ailleurs, seules des personnes ayant suivi une formation appropriée dans le domaine psychiatrique devraient être habilitées à procéder à de telles interventions. La Commission s'interroge en outre sur la nécessité d'équiper des agents de sécurité avec des menottes, un bâton de défense ou du gel au poivre dans un établissement psychiatrique et recommande à l'établissement de revoir sa politique à cet égard. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 10)
- Dans un souci de transparence et de traçabilité, la Commission recommande de consigner les interventions policières effectuées dans l'établissement. En outre, la Commission recommande à l'établissement d'inscrire dans un registre spécifique tout constat de lésions traumatiques, qui doit être porté à la connaissance des autorités compétentes. (Rapport CNPT, Cery 2018, p. 11)
- La Commission estime que seules des personnes ayant suivi une formation appropriée dans le domaine psychiatrique devraient être habilitées à maîtriser des patients agités. Le recours à des agents de sécurité devrait être limité aux cas les plus graves, dans lesquels il existe un danger imminent pour le personnel médical de l'établissement. Par ailleurs, elle s'interroge sur la nécessité d'équiper des agents de sécurité avec des menottes et un bâton de défense dans un établissement psychiatrique et recommande à l'établissement de revoir sa politique à cet égard. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 9)
- Dans un souci de transparence et de traçabilité, la Commission recommande de consigner les interventions policières effectuées dans l'établissement. En outre, la Commission recommande à l'établissement d'inscrire dans un registre spécifique tout constat de lésions traumatiques, qui doivent être portés à la connaissance des autorités compétentes. (Rapport CNPT, HUG 2018, p. 9)



