



Prise de position de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) au Comité des Nations unies contre la torture (CAT) concernant le 7^{ème} rapport périodique de la Suisse

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En vue de l'examen du 7^{ème} rapport périodique de la Suisse par le Comité contre la torture (CAT), la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) souhaite procéder à la rectification de certaines informations transmises au Comité dans le cadre du rapport de l'Etat partie. Ces informations concernent tout particulièrement le travail réalisé par la CNPT dans le cadre des rapatriements forcés par voie aérienne et méritent une précision, afin que le Comité puisse les apprécier à leur juste valeur. La CNPT note avec regret qu'elle n'a pas été consultée par l'Office fédéral de la justice (OFJ), en charge de l'élaboration du présent rapport périodique et que l'opportunité ne lui a pas été donnée de se prononcer sur ledit rapport en amont de sa soumission au Comité.

Vous trouverez ci-après les commentaires et remarques de la Commission s'agissant notamment des paragraphes qui du point de vue de la Commission méritent une clarification.

Paragraphes 2, 3 et 4

S'agissant notamment des arguments développés dans le rapport au sujet de l'absence de criminalisation du crime de torture dans le code pénal, la CNPT tient à relever, qu'au regard des dispositions actuelles, notamment des articles 264a du code pénal (CPS)¹ et 109 du code pénal militaire (CPM)², seuls sont punis les actes de torture commis dans le cadre d'une attaque systématique contre la population civile (crime contre l'humanité) ou dans le contexte d'un conflit armé international, respectivement d'un conflit armé interne au sens des Conventions de Genève³. En revanche, si des actes de torture devaient être commis à l'encontre d'une personne durant la phase d'arrestation provisoire ou de garde à vue, dans une clinique psychiatrique ou dans un établissement d'exécution des peines, l'auteur de tels actes ne saurait être accusé du crime de torture faute d'éléments qualifiants dans le code pénal suisse. La CNPT estime dès lors que le droit suisse présente une lacune juridique que le législateur se doit de combler, afin de se conformer aux obligations internationales découlant notamment de la Convention contre la torture et d'autres traitements, cruels, inhumains et dégradants (Convention CAT).⁴

¹ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0).

² Code pénal militaire du 13 juin 1927 (RS 321.0).

³ Notamment l'art. 3 communs aux Conventions de Genève.

⁴ La prise de position est disponible en ligne.

http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/stn_foltertatbestand-d.pdf.



Paragraphe 8

Pas de commentaire.

Paragraphe 49

La CNPT note avec regret que dans le cadre de la révision en 2012 de l'art. 81 al. 3 de la loi sur les étrangers (Letr)⁵, le législateur a notamment décidé d'assouplir l'obligation absolue de séparation entre détenus administratifs et détenus de droit commun. Quand bien même un tel regroupement doit en principe être évité, il est désormais admis à titre provisoire, « pour surmonter une période de surcharge dans le domaine des détentions administratives ». La CNPT a également pris acte de la suppression, dans le texte de loi, de l'injonction faite aux autorités d'offrir une activité occupationnelle à ces personnes.

S'agissant précisément des conditions de la détention administrative, la CNPT a, à de nombreuses reprises déjà, fait part aux autorités cantonales de son inquiétude concernant les restrictions excessives auxquelles est soumise cette catégorie de détenus, en particulier par rapport à la liberté de mouvement et aux contacts avec le monde extérieur. Elle estime par ailleurs que ces restrictions ne sont pas conformes à la jurisprudence du Tribunal fédéral suivant laquelle le régime de détention des personnes détenues pour des motifs essentiellement liés à leur permis de séjour devrait se distinguer des personnes condamnées pénalement et leur conférer une plus grande liberté de mouvement. A l'exception de quelques établissements⁶ offrant un régime conforme aux normes légales, la grande majorité des établissements visités par la CNPT n'opèrent, dans les faits, aucune différence en matière de régime faute de locaux adéquats et/ou de personnel suffisant.

Paragraphe 54

La CNPT estime que la teneur de ce paragraphe est à revoir à la lumière notamment du récent jugement de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 4 novembre 2014 (Affaire Tarakhel c. Suisse du 4 novembre 2014, Requête no [29217/12](#)) qui a notamment qualifié d'inacceptables les conditions d'hébergement, notamment pour les familles rapatriées en Italie.⁷

Paragraphe 57

Dans ce paragraphe, il est fait référence à un jugement du Tribunal fédéral administratif (TAF) du 12 novembre 2013 (D-6041/2013). Dans cet arrêt, et après considération de tous les faits, le TAF conclut

⁵ Nouvelle teneur selon le ch. 1 de l'annexe à la LF du 14 déc. 2012, en vigueur depuis le 1^{er} fév. 2014 (RO **2013** 4375 5357; FF **2010** 4035, **2011** 6735).

⁶ Il s'agit notamment du centre concordataire administratif de Frambois, des établissements de Sennhof, Waaghof, Altstätten, etc.

⁷ CEDH, Affaire Tarakhel c. Suisse du 4 novembre 2014, Requête no [29217/12](#).



à l'illicéité du renvoi d'une famille Azéri, en raison notamment de l'état de santé du requérant et de son fils aîné, compte tenu d'une prise en charge médicale jugée insuffisante dans le pays d'origine. La conclusion à laquelle il est fait référence dans le rapport périodique de la Suisse relève en revanche d'un précédent jugement du TAF intervenu le 4 octobre 2011 (D-8304/2010) et dont la teneur a été confirmée dans le cadre d'un jugement intervenu le 26 mai 2014 et suivant laquelle un Etat ne doit pas renoncer à l'exécution du renvoi d'une personne, même lorsque celle-ci présente un risque de suicide majeur, s'il prend des mesures permettant d'empêcher le suicide. Dans le cadre de ses observations, la Commission note avec préoccupation, que dans de nombreux cas, les médecins accompagnant de l'OSEARA, organisation chargée de l'accompagnement médical lors de rapatriements sous contrainte par voie aérienne, ne sont généralement pas dûment informés, préalablement au renvoi, de l'état psychique de la personne à rapatrier. La Commission a dénombré plusieurs cas de ce type et a fait part aux autorités de sa vive préoccupation concernant certains cas jugés critiques. La Commission relève également avec inquiétude, que dans la majorité des cas, aucune prise en charge médicale n'est organisée dans le pays d'origine.

Paragraphe 66

La Commission accompagne les rapatriements forcés par voie aérienne depuis juillet 2012 dans le cadre de son mandat légal que lui confère la loi sur la commission nationale de prévention de la torture⁸. La CNPT rapporte ses observations et recommandations dans un rapport de synthèse publié et soumis chaque année aux autorités responsables de l'exécution des renvois.⁹

Paragraphe 70

Le rôle des observateurs engagés dans le monitoring des rapatriements forcés par voie aérienne se limite à rapporter les faits observés. Contrairement à ce qui est notamment précisé dans le rapport, les observateurs ne rapportent en principe pas au chef d'escorte les critiques et remarques concernant un vol accompagné. Il incombe à la Commission dans le cadre d'un dialogue institutionnalisé avec les autorités de faire part de ses observations, qu'elle analyse du point de vue des droits fondamentaux, aux représentants du Comité d'experts Retour et exécution des renvois.

Paragraphe 75

L'information suivant laquelle la CNPT aurait observé les renvois forcés par voie aérienne de degrés IV, dans le cadre d'une phase pilote, que ce mandat aurait ensuite été confié aux églises protestantes

⁸ SR 150.1.

⁹ CNPT, Rapport au Département fédéral de justice et police et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers de mai 2013 à avril 2014. Ce rapport est disponible sur le site de la CNPT www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home.html



suisse (EEP) pour finalement être définitivement attribué à la CNPT mérite d'être corrigée. Dans le cadre de son mandat, qui prévoit, entre autres, l'examen régulier de la situation des personnes privées de liberté, la Commission avait accompagné quelques rapatriements de degré IV entre 2010 et 2012. Elle entendait vérifier notamment si les conditions du renvoi, en particulier l'utilisation de mesures de contrainte, étaient respectueuses des droits fondamentaux des personnes à rapatrier. Avec l'entrée en vigueur de la directive Retour¹⁰, le Secrétariat d'Etat aux migrations SEM (anciennement ODM) a lancé un appel d'offres auquel seules les églises protestantes avaient répondu favorablement. Ces dernières n'ont toutefois pas souhaité poursuivre leur mandat à la fin de la phase pilote. Après plusieurs négociations avec le SEM, la CNPT a accepté dans le cadre de son mandat et sous réserve de l'attribution des fonds nécessaires de se charger de l'observation systématique des renvois forcés de degré IV.

La Commission entend également souligner que les rapports rédigés par les observateurs sont de nature strictement confidentielle et qu'ils ne font jamais l'objet d'une publication. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de l'Etat partie, ces rapports ne sont pas examinés par un « organe spécialisé ». Si certains faits sont jugés préoccupants dans le cadre d'un rapatriement aérien, la CNPT demande aux acteurs concernés, notamment aux observateurs, aux médecins accompagnants et aux autorités en charge de l'exécution du renvoi, de prendre position. Quand bien même la CNPT se félicite du dialogue constructif entretenu avec les autorités d'exécution des renvois, il convient néanmoins de relativiser l'affirmation suivant laquelle les interventions de la CNPT sont immédiatement suivies d'effets.

Paragraphe 94

Depuis juin 2012, la CNPT s'est rendue à trois reprises à la prison de Champ-Dollon, afin d'examiner de près les conditions de détention des personnes privées de liberté. Tout en se félicitant des mesures prises par les autorités en vue d'améliorer la situation dès 2017, notamment au travers de la construction d'un nouvel établissement destiné à l'exécution de peines, la Commission s'inquiète à court terme, de l'insuffisance des mesures transitoires visant à améliorer les conditions de détention, qualifiées notamment de dégradantes par le Tribunal fédéral dans un jugement en février 2014.¹¹ En janvier 2015, la Commission a soumis aux autorités genevoises son rapport concernant les deux visites de suivi effectuées à la prison de Champ-Dollon.

Paragraphe 98

La CNPT a consacré son rapport annuel 2013 à la question de l'isolement pour motifs de sécurité dans lequel elle a présenté une analyse générale de la situation de ce type de détention en Suisse et

¹⁰ 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.

¹¹ Arrêt du TF 1B_369/2013, 1B_335/2013, cons. 3.6.3.



a adressé des recommandations à la Conférence des directeurs de justice et police (CCDJP) et aux autorités cantonales dans le but de rendre ce type de détention plus conforme aux standards internationaux y relatifs.¹²

Paragraphe 114

La Commission ne partage pas l'avis de l'Etat partie s'agissant de la création d'une instance indépendante pour l'examen des violences policières. Elle estime, au contraire, qu'une telle instance se justifie par l'absence, au plan national, d'une instance indépendante permettant d'enquêter sur des cas individuels. Alors même que la Suisse dispose de certains organes ayant une fonction d'ombudsman dans les villes de Bâle et Zurich notamment, ces derniers ne remplissent pas les critères d'indépendance nécessaires.¹³ Dans le cadre de ses visites, la CNPT a notamment observé que certains établissements pénitentiaires, notamment à Genève, présentaient un taux élevé de lésions traumatiques répertoriées à la suite d'arrestations par les forces de police. Alors même que ces lésions font régulièrement l'objet de constats établis par un membre du service médical, ils ne sont pas systématiquement portés à la connaissance de l'autorité avec pour conséquence qu'aucune suite ne peut y être donnée. Dans ce contexte, la Commission est d'avis que de tels cas devraient être systématiquement transmis à une instance indépendante chargée d'un examen approfondi.

Paragraphe 134

La Commission a pris note avec satisfaction des efforts entrepris par la prison de Bässlergut (canton de Bâle-ville) pour réduire le temps passé en cellule pour les personnes en détention administrative.

En revanche, elle ne saurait souscrire aux améliorations dont il est fait état au sujet notamment de la prison régionale de Berne. Dans le cadre de sa visite de suivi effectuée en mars 2014, elle a réitéré ses inquiétudes concernant les restrictions à la liberté de mouvement des personnes en détention administrative.

Paragraphe 135

La Commission note avec satisfaction que les autorités cantonales, en charge de l'exécution des peines et mesures, semblent accueillir favorablement les recommandations qui leurs sont adressées. Elle confirme également que dans de nombreux cas, ces recommandations font l'objet de mesures concrètes, notamment prises par les directions des établissements concernés qui y répondent dans les plus brefs délais. En revanche, la Commission note que les autorités politiques tardent à donner

¹² Voir à ce sujet le rapport annuel 2013, www.nkvf.admin.ch.

¹³ Voir notamment à ce sujet l'étude Künzli et al. concernant la mise en œuvre des conditions conformes en matière de droits de l'homme, CSDH, mars 2012, S. 51.



suite aux recommandations ayant trait à des questions fondamentales de droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

Paragraphe 136

La CNPT n'adhère pas aux arguments avancés par l'Etat partie et suivants lesquels les Centres d'enregistrement et de procédure (CEP) ne seraient en aucun cas assimilables à des lieux de privation de liberté. Considérant que ces centres sont fermés entre 17h00 et 9h00 le lendemain et que toute arrivée tardive au centre fait l'objet d'une procédure disciplinaire aboutissant à une sanction, la Commission est d'avis qu'il s'agit, dans tous les cas, d'une privation partielle de liberté. Partant de cet argument, la Commission a estimé que les conditions au sens de l'art. 2 let. a LF CNPT étaient réunies pour procéder à un examen des conditions de séjour dans ces centres.

Paragraphe 137

La Commission note que conformément à l'art. 28 al. 1 CPP¹⁴, les mineurs doivent être systématiquement séparés des adultes. La détention préventive doit dès lors s'exécuter dans un établissement de type préventif, dont l'usage est strictement réservé à des mineurs. Cette interprétation a été confirmée par le Tribunal fédéral qui a qualifié d'absolu le principe de séparation dans le domaine de la détention préventive. La plus haute instance juridique a également précisé que le délai de transition prévu à l'art. 48 DPMIN¹⁵ ne s'applique pas à la détention préventive.¹⁶ L'examen approfondi mené par la CNPT en 2014 au sujet des établissements pour mineurs en Suisse a confirmé que le principe de séparation des mineurs et des adultes est respecté dans la majorité des établissements en Suisse. Le principe de la séparation est cependant appliqué de manière très différenciée par les cantons. Si certains cantons dont Zurich, Berne, Genève et Vaud se sont notamment efforcés de créer des sections séparées avec un régime de détention spécialement axé sur les besoins des mineurs, conformément aux Règles pénitentiaires européennes pour les délinquants mineurs¹⁷, la plupart des établissements de taille réduite ou prisons régionales réservent certaines cellules qu'à des mineurs et se limitent à une séparation au niveau des cellules. Il va de soi que dans ce type d'établissement, les mineurs ne bénéficient généralement pas d'une prise en charge adéquate et sont soumis aux mêmes restrictions que les adultes.

Paragraphe 138

¹⁴ La détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté sont exécutées dans un établissement réservé aux mineurs ou dans une division particulière d'une maison d'arrêts où les mineurs sont séparés des détenus adultes. Une prise en charge appropriée est assurée.

¹⁵ Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (RS 311.1).

¹⁶ BGE 133 I 286 (E. 4.6 und E. 5.1).

¹⁷ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres - Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006.



La Commission tient notamment à préciser que cette séparation n'est pas formellement garantie à la prison de Champ-Dollon puisque les détenus féminins et masculins se croisent lors de tout mouvement au sein de l'établissement. A l'occasion de sa visite, la Commission a fait part à la direction de l'établissement de sa vive préoccupation concernant en particulier la cour de promenade des femmes dans laquelle elles sont exposées aux regards et aux propos parfois désobligeants de la part des détenus masculins.¹⁸

Paragraphe 139

La Commission observe que dans la grande majorité des établissements pénitentiaires, la séparation entre les différentes catégories de détenus est la plupart du temps réalisée au niveau de l'infrastructure, notamment par la création d'unités séparées. S'agissant en revanche de la nécessité de différencier les régimes de détention, la Commission relève que dans les établissements de type mixtes, dans lesquels s'exécutent la détention avant jugement, la détention administrative et les peines et mesures, aucune différenciation n'est généralement opérée entre les détenus du point de vue du régime carcéral, faute de ressources personnelles suffisantes. Ceci s'avère tout particulièrement préjudiciable pour les personnes en détention administrative dans le cadre de la loi sur les étrangers, qui devraient, en tous les cas, bénéficier d'un régime de détention moins restrictif.

La Commission souhaite finalement attirer l'attention du Comité sur deux thématiques qu'elle traite présentement de manière approfondie, à savoir la détention policière et la détention avant jugement.

S'agissant de la détention policière dans le canton de Vaud, la Commission a relevé avec préoccupation que les conditions matérielles de détention, en particulier l'exiguïté des cellules et le manque d'accès à la lumière du jour s'apparentaient à un traitement dégradant au vu de la durée excessive de séjour des personnes sous le coup d'une arrestation provisoire. Cet état de fait a également été confirmé dans un récent arrêt du Tribunal fédéral.¹⁹

Concernant la détention avant jugement, la Commission a effectué un examen systématique de l'ensemble des établissements destinés à accueillir des détenus avant jugement, notamment sous l'angle du régime de détention qu'elle a comparé au régime de l'exécution des peines. Elle a notamment constaté que le régime de la détention avant jugement fait l'objet de nombreuses restrictions, en particulier relatif à la liberté de mouvement et aux contacts avec le monde extérieur. La Commission s'interroge actuellement sur le régime de la détention avant jugement au regard notamment de la présomption d'innocence consacrée à l'article 32 al. 1 de la Constitution fédérale. La Commission consacrera son rapport d'activité 2014 à cette problématique et entend engager un dialogue avec les

¹⁸ Voir notamment à ce sujet le rapport de la Commission concernant la visite à la prison de Champ-Dollon les 19, 20 et 21 juin 2012, § 18.

¹⁹ Voir notamment à ce sujet l'arrêt du TF 6B_17/2014 du 1^{er} juillet 2014 et l'arrêt 1B_788/2012 du 5 février 2013.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF
Commission nationale de prévention de la torture CNPT
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

autorités cantonales et les magistrats en vue d'un éventuel assouplissement des conditions de détention.

La Commission remercie le Comité de prendre bonne note des considérations développées dans la présente prise de position et reste à disposition pour tous renseignements complémentaires.

Dans l'attente de votre réponse, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre plus haute considération.

Pour la Commission:
Jean-Pierre Restellini
Président