



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

Distr. restreinte
26 mai 2020

Original : français

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

**Visite effectuée en Suisse du 27 janvier au 7 février 2019 :
recommandations et observations adressées à l'Etat Partie**

Rapport établi par le Sous-Comité*, **

* Conformément au paragraphe 1 de l'article 16 du Protocole facultatif, le présent rapport a été communiqué à titre confidentiel à l'Etat partie le 26 mai 2020.

** Les annexes au présent rapport ne sont distribuées que dans la langue originale.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Coopération	4
III. Le mécanisme national de prévention.....	4
IV. Cadre juridique et institutionnel	7
1. Compétence fédérale en matière de procédure pénale et de garanties juridiques	8
V. Visites de lieux de privation de liberté	9
1. Aperçu de la situation carcérale.....	9
2. Etablissements de police	9
3. Etablissements pénitentiaires.....	12
3.1 Etablissements dédiés à l'exécution de peines	12
3.2 Etablissements mixtes dédiés à l'exécution de peines et à la détention Préventive.....	15
3.3 Soins de santé dans les établissements pénitentiaires	17
3.4 Etablissements de détention administrative (centres de rétention pour migrants) Centre concordataire de Frambois et établissement fermé de Favra (Canton de Genève)	17
3.5 Question des renvois forcés.....	19
3.6 Centres fédéraux pour requérants d'asile	20
VI. Mesures de traitement thérapeutique institutionnel et internement.....	20
VII. Autres questions	25
VIII. Etapes suivantes	26
Annexes	
I. Liste des personnes rencontrées	27
II. Liste des lieux de privation de liberté visités	29

I. Introduction

1. Conformément au mandat que lui assigne le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (« le Protocole facultatif »), le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (« le Sous-Comité » ou « SPT ») a effectué une visite en Suisse du 27 janvier au 7 février 2019.
2. La Suisse a ratifié la Convention contre la torture le 2 décembre 1986, et le Protocole facultatif le 24 septembre 2009. La même année, la Commission nationale de prévention de la torture était établie au titre de mécanisme national de prévention.
3. La délégation du SPT était composée des membres suivants : Catherine Paulet (chef de la délégation), Satyabhooshun Gupt Domah, Joachim Gnambi Garba Kodjo, Petros Michaelides, Abdallah Ounnir et Haimoud Ramdan. Elle était assistée de trois spécialistes des droits de l'homme du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), et d'interprètes.
4. Les objectifs principaux de la visite étaient : a) se rendre dans divers lieux de privation de liberté afin d'aider l'État partie à s'acquitter pleinement des obligations qui lui incombent au titre du Protocole facultatif, afin de renforcer la protection des personnes privées de liberté contre le risque de torture et de mauvais traitements, b) fournir des conseils et une assistance technique au mécanisme national de prévention et examiner dans quelle mesure les autorités nationales et cantonales appuient ses travaux et donnent suite à ses recommandations, compte tenu des directives du Sous-Comité concernant les mécanismes nationaux de prévention¹.
5. La délégation du SPT (ci-après : la délégation) s'est entretenue avec les personnes dont le nom figure à l'annexe I et a visité les lieux de privation de liberté dont la liste figure à l'annexe II. Elle s'est notamment entretenue avec des personnes privées de liberté, des membres des forces de l'ordre, des agents pénitentiaires, et des membres du personnel médical. Elle a tenu des réunions avec des membres du mécanisme national de prévention et, a visité en sa compagnie un lieu de privation de liberté choisi par celui-ci, la délégation ayant qualité d'observateur à cette occasion.
6. À la fin de la visite, la délégation a présenté oralement ses observations préliminaires confidentielles aux autorités, en présence d'un représentant du mécanisme national de prévention.
7. Le SPT se réfère à l'accord que le SPT et le CPT ont conclu en juin 2018, qui vise à renforcer la complémentarité de ces deux mécanismes, ainsi qu'aux visites menées en Suisse par le CPT².
8. Le Sous-Comité recommande que le présent rapport soit distribué à tous les organes, services et établissements concernés, notamment ceux mentionnés expressément.
9. Conformément au paragraphe 2 de l'article 16 du Protocole facultatif, le présent rapport restera confidentiel jusqu'à ce que la Suisse décide de le rendre public, ce que le Sous-Comité recommande, étant convaincu que la publication des rapports contribue positivement à la prévention de la torture et des mauvais traitements dans les États parties.
10. Le Sous-Comité attire l'attention de la Suisse sur le fait que des demandes de financement peuvent être faites auprès du Fonds spécial créé en application du Protocole facultatif (art. 26), conformément aux critères publiés par celui-ci, lorsque les rapports de visite sont publiés.³

¹ (CAT/OP/12/5)

² 1991, 1996, 2001, 2003, 2007, 2011 et 2015
<https://www.coe.int/en/web/cpt/switzerland>

³ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Fund/Pages/Applications.aspx>

II. Coopération

11. Le Sous-Comité tient à remercier les autorités et les agents de liaison pour l'aide et l'assistance qu'ils lui ont apporté pendant la planification et la réalisation de sa visite.

12. La délégation a bénéficié d'une excellente coopération tout au long de la visite de la part des autorités fédérales et cantonales ainsi que des membres du personnel des établissements dans lesquels elle s'est rendue. Elle a pu avoir accès sans délai à tous les établissements qu'elle souhaitait visiter et s'entretenir sans témoin avec les personnes privées de liberté.

13. Durant sa mission, la délégation a regretté l'absence de statistiques globales nationales donnant une vue d'ensemble sur certaines problématiques, notamment le traitement et suivi des plaintes, le prononcé de mesures thérapeutiques relevant de l'art 59 du Code pénal, des internements relevant de l'art. 64 du Code pénal, la reconduite de ces mesures, et leur évolution globale. Le SPT est d'avis que l'établissement systématique de statistiques officielles au niveau national donnerait aux autorités la possibilité d'analyser l'impact des réformes législatives et des politiques conduites ; plus spécifiquement, elles permettraient le suivi des plaintes et, le cas échéant, de remédier à un problème constaté.

14. Le SPT recommande que des statistiques officielles soient systématiquement recueillies par canton, puis centralisées et publiées par l'Office fédéral de la statistique. Ces statistiques devraient être analysées et mises à la disposition de toutes les parties prenantes concernées.

III. Le mécanisme national de prévention

15. La loi fédérale du 20 mars 2009 relative à la Commission de prévention de la torture (entrée en vigueur le 1er janvier 2010) créant la Commission Nationale de Prévention de la Torture (ci-après la CNPT ou la Commission) lui attribue la fonction de mécanisme national de prévention de la torture pour la Suisse et la dote d'une compétence sur l'ensemble du territoire de la confédération helvétique.

16. Eu égard aux articles 17 et 18 du Protocole facultatif, les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que l'indépendance de leur personnel, veille à ce que les experts possèdent des compétences et connaissances professionnelles adéquates et s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes.

Structure et indépendance

17. Le Conseil fédéral nomme les membres de la commission sur proposition du Département fédéral de justice et police et du Département fédéral des affaires étrangères. Les organisations non gouvernementales peuvent proposer des candidats au Département fédéral de justice et police et au Département fédéral des affaires étrangères⁴. La Commission a été créée en tant que structure rattachée administrativement au Département fédéral de justice et de police.

18. L'État partie est libre de déterminer la structure que doit prendre son mécanisme national de prévention, mais il doit veiller à ce que celui-ci soit pleinement conforme aux dispositions du Protocole facultatif, en tenant compte également des Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention émises par le Sous-Comité⁵. Il importe aussi que,

⁴ Loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20092626/index.html>

⁵ CAT/OP/12/5.

autre son indépendance institutionnelle, l'indépendance fonctionnelle et opérationnelle du mécanisme soit garantie, conformément aux Principes de Paris⁶.

19. Le statut administratif de la CNPT a été évalué dans l'expertise juridique conduite par les professeurs Walter Kalin & Manfred Nowak (juillet 2017). Les auteurs considèrent que le mécanisme "n'est pas une unité administrative juridiquement indépendante et qu'il n'a pas de personnalité juridique⁷". De plus, selon cette étude, l'attribution de la responsabilité administrative du mécanisme au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police ne correspond pas aux critères d'indépendance du mécanisme fixée par l'article 18.1 de l'OPCAT.

20. L'avis juridique des deux auteurs de l'étude est fondé sur une interprétation juridique de l'indépendance fonctionnelle des mécanismes au sens de l'article 18.1 du Protocole facultatif à la lumière du droit international, de la pratique du Sous-Comité et des principes de Paris visés à l'article 18, paragraphe 4, de la loi.

21. Le Sous-Comité constate, en accord avec les conclusions de l'étude Kalin & Nowak, que le mécanisme ne jouit pas d'une identité institutionnelle distincte de celle du Département fédéral de justice et police et ne peut donc être considéré comme un mécanisme indépendant au sens de l'article 18.1 de l'OPCAT.

22. Le Sous-Comité constate également que l'absence de clarté quant à la structure du mécanisme et la place qu'il occupe au sein du Département fédéral de justice et police, contribue à donner une image de manque d'indépendance formelle et structurelle, ce qui est préjudiciable non seulement au bon fonctionnement d'un mécanisme de prévention de la torture mais également à sa perception par les autres acteurs et, surtout, par les personnes privées de liberté.

23. L'expérience acquise par le Sous-Comité en la matière montre qu'un mécanisme national de prévention exerce bien plus efficacement son mandat s'il est indépendant et reconnu en tant que tel.

24. Le Sous-Comité recommande à l'état partie de mettre fin au rattachement de la CNPT au Département fédéral de justice et police pour que la Commission puisse fonctionner de manière totalement indépendante, aussi bien institutionnellement qu'opérationnellement, et ainsi exercer toutes ses activités et fonctions de manière différenciées de celles du Département fédéral de justice et police, grâce à une structure propre.

Budget

25. L'enveloppe budgétaire du Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG-DFJP) contient les dépenses de la Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins (CAF) et de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), toutes deux rattachées administrativement au SG-DFJP⁸. La CNPT ne bénéficie, donc, pas d'un budget autonome, lui garantissant l'indépendance prévue par le Protocole.

26. L'indépendance structurelle et fonctionnelle de la CNPT, ainsi que celle de son personnel, ne peuvent être obtenues sans autonomie budgétaire ni sans la garantie que l'Etat Partie alloue « les ressources nécessaires au fonctionnement des MNP », conformément aux dispositions de l'article 18.3 du Protocole.

⁶ Concernant le statut des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme

⁷ Kalin & Nowak, 2017 : Rechtliche Aspekte der Unabhängigkeit der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF), page 10

⁸ Cf. Budget 2020, Tome 2A, p. 193.

27. **Le Sous-Comité recommande ainsi à l'Etat Partie de doter la CNPT d'un budget distinct de celui alloué au DFPJ, afin qu'elle jouisse d'une autonomie financière et par conséquent, d'une indépendance opérationnelle.**

Ressources financières

28. Il est prévu dans le message du Conseil fédéral relatif à la loi Fédérale (LF-CNPT) qui a établi la CNPT, que celle-ci fasse 20 à 30 visites par an dans des établissements de privation de liberté⁹.

29. Selon la liste des lieux où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite¹⁰, fournie par le gouvernement suisse au Sous-Comité avant la visite, il existe plus de 400 lieux de privation de liberté répartis sur l'ensemble du territoire (hôtels de police, établissements pénitentiaires, hôpitaux psychiatriques, centres de requérants d'asile, centres sociaux fermés, etc.). Le mécanisme considère que le nombre total de lieux de privation de liberté répondant aux critères de l'article 4 de l'OPCAT, pourrait être proche de 700.

30. La CNPT ne pouvant s'acquitter que d'une quinzaine de visites par an en moyenne, il est évident que les centaines de lieux de privation de liberté existant dans le pays ne pourront être visités avec la régularité nécessaire et requise par l'article premier du Protocole. La mission du mécanisme Suisse résultant du mandat énoncé par l'OPCAT d'examiner préventivement et régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux visés à l'article 4 du Protocole, est, ainsi, de facto entravée ; et cela indépendamment même du fait que la situation dans les lieux de privation de liberté de l'Etat partie ne présente pas de problèmes particulièrement graves, comme l'a constaté la délégation lors de sa visite.

31. Le Sous-Comité est préoccupé par le manque de ressources financières de la CNPT qui constitue un obstacle majeur à son fonctionnement efficace et rationnel, comme le démontre le nombre de visites effectuées par rapport au nombre de lieux de privation de liberté existants. Le Sous-Comité regrette que les autorités suisses n'allouent pas les fonds nécessaires à la CNPT pour lui permettre de s'acquitter pleinement de son mandat, y compris ceux relatifs aux services d'interprétation destinés à permettre la communication avec les personnes interviewées, quand cela est nécessaire, et aux expertises médicales, notamment lors de visites d'installations médicales ou hospitalières, entre autres.

32. **Le Sous-Comité recommande à l'Etat partie de doter la Commission d'un budget adéquat, afin de garantir son indépendance opérationnelle et le bon exercice de son mandat, conformément aux articles 17, 18, 19 et 20 du Protocole. Dans cette optique, il encourage l'Etat partie à reconsidérer le budget alloué au mécanisme, en prenant dûment en compte les besoins exprimés par le mécanisme lui-même, pour lui permettre de réaliser de manière adéquate son programme annuel de visites sur l'ensemble du territoire national ; de recourir en tant que de besoin aux services d'experts externes et d'interprètes dans diverses langues ; de conduire ses activités de suivi ; de travailler en partenariat avec les acteurs concernés par la prévention de la torture et de couvrir tous les besoins logistiques indispensables à son bon fonctionnement.**

Membres

33. Le Sous-Comité est préoccupé par le fait que les 12 membres de la CNPT accomplissent toutes leurs tâches relevant du mandat de l'OPCAT, à temps partiel et sans rémunération, selon la tradition, dite de « milice », même si cette tradition est une partie

⁹ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2007/261.pdf> (page 267)

¹⁰ Protocol facultative Article 4

intégrante de la coutume participative du pays, s'exerçant dans différents domaines, y compris politique et social.

34. Le Sous-comité a pu constater que malgré l'effort louable des membres de la CNPT et de leur fort engagement dans la prévention de la torture, leur disponibilité est, de facto, réduite, entravant un exercice optimal de leur mandat préventif, notamment pour ce qui est du nombre, de la durée et de la régularité des visites ainsi que de la réactivité nécessaire pour réaliser des visites inopinées et urgentes. Le SPT est d'avis que le fait que des membres exercent leur mandat à temps partiel et lorsqu'ils exercent une profession les rend moins disponible pour accomplir les tâches liées au mécanisme, notamment les visites, ce qui peut poser des problèmes de compatibilité avec le mandat comme prévu par l'OPCAT.

35. Le Sous-Comité recommande à l'Etat partie de revoir le mode de fonctionnement des membres de la CNPT afin de leur permettre de se consacrer pleinement aux activités du mécanisme, notamment en prévoyant la possibilité d'un exercice à temps plein pour certains d'entre eux et l'allocation de ressources financières nécessaires à leur rémunération.

Secrétariat

36. Les ressources humaines du Secrétariat permanent de la Commission correspondent seulement à l'équivalent de 3,7 postes à temps plein¹¹, dont une seule personne (la Secrétaire) est effectivement à temps plein. Le Sous-Comité est d'avis que cet état de fait limite, de facto, le temps consacré à la préparation et au suivi des visites, à l'établissement des rapports de visite et des rapports thématiques, aux actions de formation et de prévention, au dialogue et à la sensibilisation des parties prenantes, etc.

37. D'autre part, le personnel du secrétariat est intégré au DFJP, nommé par la commission de la fonction publique. Le Sous-Comité est d'avis que, pour que son indépendance fonctionnelle soit garantie, le mécanisme doit avoir la pleine maîtrise de la gestion de ses effectifs.

38. La CNPT devrait être dotée d'un secrétariat permanent composé d'un personnel dédié exclusivement aux tâches de la CNPT, sans partager son temps avec d'autres tâches du DFJP, partage qui, outre le manque de disponibilité, peut générer des conflits d'intérêt et aussi porter atteinte à l'indépendance institutionnelle et opérationnelle du mécanisme. En outre, cela rend plus difficile l'adoption d'une stratégie opérationnelle annuelle pour la CNPT, qui ne peut ainsi prévoir ses activités en tenant compte de la disponibilité permanente de ses cadres.

39. Le Sous-Comité recommande à l'Etat Partie de garantir l'indépendance de son MNP (en accord avec l'article 18.1 du Protocole) et son opérationnalité, en augmentant de manière significative les effectifs du secrétariat de la CNPT, en s'assurant que tous les personnels du secrétariat lui soient dédiés exclusivement, et soient sous son contrôle direct.

40. Plus généralement, le SPT est d'avis qu'un secrétariat permanent étoffé et dédié ainsi que des membres disponibles, exerçant à temps plein au profit du mécanisme national de prévention sont plus à même de définir et conduire une stratégie opérationnelle efficace.

IV. Cadre juridique et institutionnel

41. L'article 123 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst) reconnaît la compétence de la Confédération en matière de droit pénal et de procédure pénale, et celle des cantons en matière d'organisation judiciaire, d'administration de la justice et d'exécution des peines et des mesures (art. 123 al. 2 Cst).

¹¹ <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/die-nkvf/geschaeftsstelle.html>

1. Compétence fédérale en matière de procédure pénale et de garanties juridiques

Définition et incrimination de la torture

42. L'article 4 de la Convention contre la torture (ci-après « la Convention ») prescrit que tout Etat partie veille à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal. L'article 10 al 3 de la Constitution fédérale interdit la torture et tout autre traitement ou peine cruel, inhumain ou dégradant. Cependant, au regard du Code pénal (art. 264 let.a), ainsi que du Code pénal militaire (art. 109), les seuls actes de torture réprimés sont ceux commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre la population civile, c'est à dire des actes de torture commis dans le cadre d'un crime contre l'humanité. Il s'ensuit que des actes de torture commis durant l'arrestation, la garde à vue, ou durant l'exécution d'une peine ou dans tout autre cadre de privation de liberté (hospitalisation psychiatrique, rétention administrative, foyers sociaux...), ne seraient pas incriminés, par manque d'éléments matériellement constitutifs de l'infraction de torture au regard du droit commun. En conséquence, l'article 4 de la Convention n'a pas été transposé dans l'ordre juridique interne de l'Etat partie.

43. **Tout en rappelant les recommandations du Comité contre la torture et du Comité des droits de l'homme¹², et afin de mettre en œuvre l'article 4 de la Convention, le SPT recommande à l'Etat partie d'introduire, au sein de son Code pénal, une incrimination spécifique du crime de torture, définie conformément à l'article premier de la Convention.**

Garanties fondamentales

44. Il a été précisé à la délégation que l'accès aux garanties juridiques commençait lorsque le processus d'audition était amorcé. Dès lors, durant le délai de trois heures qui précède l'audition, la personne interpellée n'a aucune information formelle sur ses droits ni accès à ses proches, à un conseil juridique ou à un médecin. Il en va de même pour l'accès à l'avocat dit « de la première heure », consacré par le Code de procédure pénale, mais dont l'accès effectif ne débute généralement qu'au moment de l'*arrestation provisoire*, et non de l'*appréhension*.

45. **Le SPT invite l'Etat partie à s'assurer que toute personne privée de liberté dispose, dès le début de la privation de liberté, c'est-à-dire dès le moment où elle est privée de sa liberté d'aller et de venir par la police, de toutes les garanties juridiques fondamentales, à savoir, le droit d'accès à un avocat, de prévenir ses proches, et de bénéficier d'un examen médical indépendant (y compris par un médecin de son choix).¹³**

Mécanismes de plainte (internes et externes)

46. Le Sous-Comité s'inquiète de l'absence d'information relative à des mécanismes de dépôt de plainte en cas de mauvais traitements ou autre manquement ou omission. Le SPT rappelle qu'un mécanisme de plainte efficace, indépendant et disponible est une garantie importante contre les mauvais traitements des personnes privées de liberté, qui doivent être en mesure de signaler, et de porter plainte contre tout abus commis par un agent de la fonction publique ou tout autre agent agissant à titre officiel.

47. **Le Sous-Comité recommande à l'Etat partie de garantir l'existence de mécanismes de dépôt de plainte visant des actes ou omissions des autorités en charge de leur traitement. De tels mécanismes devraient être disponibles au sein de tous les**

¹² CAT/C/CHE/CO/7 (septembre 2015), par. 7 ; et CCPR/C/CHE/CO/4 (août 2017), au par. 31.

¹³ Le SPT fait ici écho aux recommandations du Comité contre la torture, CAT/C/CHE/CO/7 (2015), par. 8, ainsi qu'au rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 13 au 24 avril 2015 (CPT/Inf (2016) 18), aux par. 19 et suivants

lieux de privation de liberté, et les informations les concernant, transparentes et largement diffusées, en plusieurs langues.

48. L'Etat partie devrait également veiller à ce que toutes les allégations ou plaintes relatives à des actes de torture et de mauvais traitements soient communiquées sans délai et de manière impartiale aux autorités compétentes, qu'elles fassent l'objet d'une enquête¹⁴ et que, si nécessaire, des sanctions dissuasives soient appliquées.

V. Visites de lieux de privation de liberté

1. Aperçu de la situation carcérale

49. Au 14 mars 2019, on comptait 7,394 places de détention pour un taux d'occupation de 93,9%. Au sein du Concordat sur l'exécution des peines dans les cantons latins, en 2019, pour 2,582 places de détention, on comptait 2,788 détenus, soit un taux d'occupation de 108%¹⁵.

50. On comptait 6,943 détenus, parmi lesquels 3,549 en exécution de peine, 295 en mesures de contrainte selon la Loi sur les étrangers et l'intégration, et 1,867 personnes en détention préventive (27%).¹⁶

51. Les Cantons de Genève, de Zürich, de Vaud et de Berne.¹⁷ à eux seuls, totalisaient plus de la moitié de l'ensemble des détentions avant jugement.

52. **Le SPT rappelle que la privation de liberté avant jugement ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort,¹⁸ et être limitée à des circonstances exceptionnelles et pour des périodes limitées, eu égard au principe de nécessité et de proportionnalité.**

2. Etablissements de police

Allégations de mauvais traitements

53. Le SPT n'a pas reçu d'allégations de mauvais traitement dans les locaux de police durant la garde à vue. Toutefois, certaines personnes rencontrées se sont plaintes d'un usage excessif de la force au moment de l'arrestation et de conditions de transport rudes (menottage trop serré notamment).

54. Dans certains postes de police, des tâches de surveillance étaient déléguées à des agences de sécurité privées. Quelques personnes détenues ont allégué avoir été verbalement rudoyées par ces agents.

55. **Le SPT recommande qu'il soit fermement rappelé aux agents de police, et a fortiori aux agents privés exerçant des tâches de surveillance contractuellement déléguées par les autorités, de respecter en tout temps les droits et la dignité des personnes privées de liberté sous leur garde (voir également la section VII).**

Garanties fondamentales

56. Bien que la procédure pénale soit depuis 2011 de compétence fédérale, le SPT a relevé des disparités dans son application cantonale, voire d'un commissariat à l'autre, notamment en ce qui concerne l'information sur les droits et les contacts avec les proches.

¹⁴ Conformément à l'article 12 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

¹⁵ Office fédéral de la statistique

¹⁶ Effectif de détenus Office fédéral de la statistique, état au 14 mars 2019

¹⁷ Idem. Etat au 14 mars 2019.

¹⁸ Voir le huitième rapport annuel du SPT (CAT/C/54/2), au par.83 et suivants et Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo),

57. Certaines personnes se sont plaintes de n'avoir pu contacter leur famille, ni parler à un avocat lors de leur garde à vue.

58. L'hôtel de police de Zürich¹⁹, disposait de 135 places, principalement pour des personnes gardées à vue mais également des personnes en détention de sûreté, de passage en attente d'une audience, en exécution de jours amende, en exécution de peine en attente de transfert, étrangères en attente de renvoi²⁰.

59. Des détenus étrangers se sont plaints du manque d'information sur leur situation et leurs droits dans une langue qu'ils comprennent.

60. Le Sous-Comité recommande que toutes les personnes détenues soient dûment informées de leurs droits dans une langue qu'elles comprennent, bénéficient de services d'interprétation le cas échéant et se voient assigner un avocat avec lequel elles puissent s'entretenir.

61. A l'hôtel de police de Genève²¹, l'information sur les droits, ainsi que l'accès aux garanties juridiques commençaient dès l'amorce du processus d'audition. Dès lors, durant le délai de trois heures qui précédait l'audition, la personne interpellée n'avait aucune information formelle sur ses droits ni accès à ses proches, à un conseil juridique ou à un médecin.

62. Le SPT réitère sa recommandation d'accorder à toute personne privée de liberté les garanties fondamentales, dès le moment de la privation de liberté. L'État partie devrait, en outre, veiller à ce que les informations sur les droits des personnes privées de liberté soient affichées dans les postes de police à des endroits où elles peuvent être lues aisément, et dans les langues appropriées.

63. Au Commissariat de la gare de Berne²², la tenue des registres informatisés était irréprochable, et la délégation a pu constater que les gardés à vue ne passaient pas plus de 3h au poste. Au Commissariat de la police régionale de Berne²³ la même procédure était appliquée ; au-delà de 24h, les gardés à vue étaient libérés, ou transférés à la prison régionale de Berne, sur décision du Procureur. Une documentation informant les détenus de leurs droits était disponible en plusieurs langues.

64. A l'hôtel de police municipale de Lausanne et au Poste de la police cantonale vaudoise de la Blécherette, se trouvaient différentes catégories de détenus : des gardés à vue, mais également des prévenus et des détenus en exécution de peine dans l'attente d'une place dans un établissement pénitentiaire. En effet, par défaut de places libres en établissement pénitentiaire, les prévenus et les condamnés étaient maintenus, sur décision du procureur, dans les locaux des postes de police.

65. La délégation du SPT a été consternée d'apprendre que des détenus étaient restés dans les cellules de garde à vue plus d'un mois. La majorité des personnes rencontrées ne savaient pas combien de temps durerait leur séjour. La délégation a trouvé inconcevable que des détenus condamnés exécutent leur peine dans des commissariats de police, malgré les efforts engagés par le personnel pour y appliquer artificiellement un régime intérieur de nature pénitentiaire.

66. Les compensations consenties –réductions de peines et parfois indemnisations financières– ne sauraient justifier une telle situation, qui se prolonge malgré plusieurs condamnations par le tribunal fédéral,²⁴ les recommandations²⁵ de la Commission nationale

¹⁹ Kantonal Polizeigefängnis

²⁰ Un étage était dédié à la détention administrative, mais le personnel a reconnu que, ne connaissant pas toujours immédiatement la raison de l'incarcération, les détenus pouvaient être provisoirement placés hors de la zone dédiée. La durée moyenne de séjour était de trois jours, pouvant aller jusqu'à 7 jours.

²¹ Boulevard Carl Vogt

²² Police cantonale

²³ Polizeiwache Konolfingen

²⁴ Voir, notamment, ATF 139 IV 41; Arrêt du Tribunal fédéral 6B_17/2014 du 1er juillet 2014

²⁵ En 2015 à prendre des « mesures urgentes » pour remédier à une situation qualifiée de traitement inhumain au sens de l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

de prévention de la torture (CNPT) et de la Commission des visiteurs du Grand Conseil du canton de Vaud²⁶.

67. Le SPT recommande à l'Etat partie de transférer sans délai les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine dans les établissements appropriés à une détention de plus longue durée, les commissariats devant impérativement retrouver leur vocation de locaux de garde à vue n'excédant pas les 48 heures²⁷ comme prévu par le CPP.

Conditions matérielles

68. La délégation a constaté des disparités importantes dans les conditions matérielles des postes et des cellules de police visités.

69. Lors de la visite au poste de la police régionale de Berne (Polizeiwoche Konolfingen), la délégation a pu constater que les conditions matérielles étaient très bonnes²⁸

70. Ces conditions matérielles tranchaient radicalement avec celles observées à l'hôtel de police de Lausanne (police municipale) et au Poste de la police cantonale vaudoise de la Blécherette.

71. A l'hôtel de police de Lausanne, les 25 cellules en sous-sol, d'environ 7m² étaient caractérisées par un manque d'aération, de lumière naturelle, et de point d'eau. En outre une caméra à l'intérieur de la cellule révélait l'ensemble de la cellule, y compris le coin toilettes, bien que l'image soit floutée à cet endroit précis.

72. Au poste de police de la Blécherette, les conditions étaient comparables : des cellules exiguës en sous-sol, mal éclairées, sans lumière du jour, mal ventilées, dépourvues de douche, avec un accès 1h par jour à une cour de promenade, consistant en un abri aménagé derrière un parking à véhicules. Plusieurs détenus se sont en outre plaints de l'insuffisance de nourriture.

73. Comme indiqué précédemment, le SPT recommande à l'Etat partie de transférer sans délai les personnes actuellement placées en détention provisoire, et purgeant une peine dans les commissariats de police de Lausanne vers des établissements pénitentiaires appropriés²⁹.

74. A l'hôtel de police de Zürich (Kantonal Polizeigefängnis), les cellules visitées étaient sombres, froides et mal ventilées, et le seul point d'eau disponible était un lavabo où coulait de l'eau froide.

75. Le Sous-Comité recommande que des mesures appropriées soient prises pour améliorer les conditions matérielles de l'hôtel de police de Zürich, notamment mettre en place des systèmes d'éclairage naturel, de chauffage, d'accès à l'eau chaude et à une ventilation adéquate.

Examen médical

76. Concernant les personnes en garde à vue, la délégation a pu observer qu'un médecin avait été appelé lorsque la personne privée de liberté en avait fait la demande ou lorsque

²⁶ Voir le rapport de la Commission des Visiteurs du Grand Conseil du Canton de Vaud, 1er juillet 2017 – 30 juin 2018 : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/GC_067_RC.pdf

²⁷ L'article 27 al. 1 et 2 de la Loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse (19 mai 2009) dispose que toute personne peut demeurer dans les locaux de la police pendant 48 heures au plus.

²⁸ Les cellules - individuelles - étaient de superficie suffisante, suffisamment éclairées, bien aérées, et équipées d'un interphone, d'un matelas, d'une couverture, d'une douche, et de toilettes à l'hygiène irréprochable.

²⁹ Voir note 26.

des soins étaient apparus nécessaires. Cependant il n'était pas prévu d'examen médical systématique.

77. **Le SPT recommande que toute personne appréhendée/arrêtée provisoirement ait un droit effectif, dès le début de la privation de liberté, d'être examinée par un médecin indépendant (le cas échéant de son choix)³⁰. Les résultats de tout examen doivent être consignés et mis à la disposition de la personne détenue et de son avocat.³¹**

78. Concernant les hôtels de police de Lausanne et de la Blécherette où les personnes détenues pouvaient séjourner plusieurs semaines, une convention était passée avec l'hôpital universitaire de Lausanne pour assurer un suivi médical et la gestion des urgences.³² Il en était de même à l'hôtel de police de Zurich qui avait passé convention avec l'hôpital universitaire et la clinique psychiatrique de Zurich³³.

79. Le SPT souhaite insister sur l'impact psychologique néfaste des conditions de détention prolongée à l'hôtel de police de Lausanne³⁴ et de la Blécherette et réitère sa recommandation n° 18.

80. La préparation des traitements était toujours effectuée par du personnel de santé mais la distribution était occasionnellement confiée au personnel de police ou de sécurité, sur la base d'une délégation de tâches.

81. **Le SPT est d'avis que les traitements médicamenteux devraient être, dans toute la mesure du possible, préparés et distribués par un personnel soignant qualifié.**

82. A l'hôtel de police de Zurich, une personne détenue en provenance d'un établissement pénitentiaire voisin transitait par le poste de police en attente d'un transfert vers l'hôpital universitaire de Zurich pour y suivre un traitement. La cellule d'attente était sombre, non chauffée et dépourvue de lit.

83. **L'hôtel de police de Zurich devrait s'assurer que la cellule d'attente dédiée à l'accueil de détenus malades, a fortiori lors de passages réguliers, donc prévisibles, soit équipée d'un fauteuil, d'un lit, de lumière suffisante, et avoir une température ambiante adéquate.**

3. Etablissements pénitentiaires

3.1 Etablissements dédiés à l'exécution de peines

84. Les établissements visités par la délégation étaient les suivants : Prison régionale de Berne, Prison de l'aéroport de Zurich, Prison de Pöschwies à Zurich, et Prison de Bochnaz, établissements de la plaine de l'Orbe.

Allégations de mauvais traitements

85. Le SPT note avec satisfaction n'avoir pas reçu d'allégation de mauvais traitement.

³⁰ A la fois pour vérifier l'état de santé de la personne et le cas échéant établir un compte rendu médical suite à des allégations ou constats lésionnels

³¹ Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d'Istanbul)

³² Présence quotidienne d'une infirmière, consultation d'un médecin généraliste et d'un psychiatre une fois par semaine, appel au service des urgences en cas de nécessité et la nuit, les week-end et jours fériés

³³ Consultation d'un médecin généraliste tous les jours du lundi au vendredi et intervention d'un psychiatre si besoin ; appel au service des urgences en cas de nécessité et la nuit, les week-end et jours fériés

³⁴ 70% des détenus avaient un traitement psychotrope en raison de symptomatologie anxieuse marquée et d'insomnie

Conditions matérielles et personnel

86. Il n'y avait pas de surpopulation pénale³⁵ et le ratio de personnel était satisfaisant. Les conditions matérielles (équipements, état d'entretien des cellules et bâtiments, nourriture...) étaient dans l'ensemble bonnes.

Régime de vie

87. A Pöschwies, la délégation a apprécié le régime porte-ouverte³⁶ et l'organisation en unités de vie de petite taille, ainsi que le climat serein entre détenus et entre les détenus et le personnel. Le climat était moins serein à Bochuz³⁷, établissement concordataire de haute sécurité, dont la direction était assurée par un intérim et où il était fait état de tensions et de violences entre les détenus.

88. Tant à Pöschwies qu'à Bochuz, les détenus n'étaient pas autorisés à porter leurs vêtements personnels, mais les vêtements fournis par l'administration pénitentiaire étaient de bonne qualité et adaptés aux conditions climatiques. L'offre de travail rémunéré était diversifiée, y compris des formations qualifiantes. Même si la majorité des détenus s'étaient déclarés satisfaits de cette offre de travail, le SPT souhaiterait questionner le fait qu'un refus de travail soit l'objet de sanctions disciplinaires³⁸. Seuls les détenus âgés ou faisant l'objet d'une contre-indication médicale étaient dispensés du travail obligatoire.

89. **Rappelant les Règles Mandela³⁹, le SPT invite l'Etat partie à reconsidérer sa position selon laquelle un refus de travail entraîne des sanctions disciplinaires.**

Contacts avec l'extérieur

90. A Pöschwies, certains détenus se sont plaints de l'accès trop limité au téléphone, un système de roulement de 10 minutes étant permis lors de moments de forte demande. Toutefois, la direction pénitentiaire a informé la délégation que des téléphones additionnels allaient être installés.

91. **Le SPT souhaiterait être informé des mesures prises pour améliorer l'accès au téléphone**

Quartiers de haute sécurité

92. Aux termes de l'art. 78, let.b, du Code pénal, l'isolement peut être ordonné si nécessaire pour protéger le détenu ou des tiers. En vertu du partage des compétences, les décisions de placement à l'isolement ne sont pas harmonisées, et sont du ressort des cantons, avec différentes pratiques. La décision est généralement prise par la direction de la prison, au titre du règlement intérieur (exemple, art. 47 al. 3 du Règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées (RRIP Genève). Un recours est possible devant la Chambre administrative de la Cour de justice.

93. Les indications sont principalement les troubles du comportement et la dangerosité pour soi ou autrui. Les détenus visités étaient seuls en cellule et en promenade ; ils pouvaient travailler en cellule. Dans certains cas, l'isolement était strict et les contacts se faisaient au travers d'une grille (y compris des soins médicaux).

94. **Le SPT recommande à l'Etat partie d'envisager d'harmoniser la procédure de placement à l'isolement, si possible par voie législative. Il recommande en outre de**

³⁵ A la prison de Pöschwies : 397 places hommes (pas de femmes ni de mineurs). Au 31-12-18 : 366 détenus dont 255 étrangers (57 nationalités).

³⁶ Hormis dans le quartier de haute sécurité (6 places en haute sécurité maximale et 13 en haute sécurité moyenne) qui avait un régime porte-fermée et d'isolement

³⁷ Etablissements de la plaine de l'Orbe, VD

³⁸ Consistant en un enfermement en cellule.

³⁹ Règles N. Mandela : Règle 96 : Les détenus condamnés doivent avoir la possibilité de travailler et de participer activement à leur réadaptation, sous réserve de l'avis d'un médecin ou autre professionnel de la santé ayant les qualifications requises concernant leur aptitude physique et mentale (...).

Règle 97 : Le travail pénitentiaire ne doit pas avoir un caractère punitif.

garantir que toute décision de mise à l'isolement soit légale, nécessaire, proportionnelle et non discriminatoire. Elle devrait en outre être assortie de garanties juridiques notamment offrir des possibilités de recours, et de réexamen périodique.⁴⁰

Discipline

95. Dans les deux établissements, les sanctions disciplinaires allaient de la suppression de la télévision et d'activités de loisirs jusqu'à l'isolement en cellule disciplinaire⁴¹ (pouvant aller jusqu'à 20 jours mais généralement limité à 7 jours) en passant par la suppression des visites avec les proches.

96. **Le SPT souhaite rappeler que la durée maximale d'isolement disciplinaire ne devrait pas excéder 14 jours, qu'il devrait être utilisé uniquement en dernier ressort dans des cas exceptionnels, pour une durée aussi brève que possible, sous contrôle indépendant et uniquement avec l'autorisation d'une autorité compétente.⁴² En outre, la sanction disciplinaire ne devrait pas comporter de restrictions concernant les contacts avec les proches (sauf infraction impliquant ces proches).**

97. Le SPT regrette l'absence de registres consignant de manière exhaustive les sanctions disciplinaires, ainsi que les recours contre de telles sanctions. Il fallait passer en revue les dossiers individuels pour avoir accès à ces données.

98. De plus, l'isolement était utilisé pour différents motifs : disciplinaire ou isolement (sûreté ou protection).

99. **Le SPT recommande l'instauration, dans chaque établissement pénitentiaire, d'un registre des sanctions disciplinaires, d'un registre des isolements pour motif de protection, d'un registre des plaintes et recours formés par les détenus qui indique le suivi qui a été accordé à ces plaintes.**

100. **Le SPT recommande en outre la mise en place d'un système d'analyse statistique à partir des registres informatisés existants, pour permettre un suivi et une analyse systémique des mesures prises.**

Détenus sous mesures thérapeutiques (art. 59 Code pénal) (voir également le chapitre pertinent)

101. A Pöschwies, et Bochuz, des personnes pour lesquelles un traitement institutionnel (art. 59 CP) avait été ordonné étaient, faute de places dédiées dans un environnement thérapeutique approprié, maintenues en détention ordinaire ou en isolement en quartier de haute sécurité.

102. **Le SPT est d'avis qu'une personne souffrant de troubles psychiatriques, et pour laquelle un traitement institutionnel a été ordonné, devrait être placée et prise en charge dans une structure médicale adaptée, dotée de personnel qualifié.**

⁴⁰ Voir les standards du CPT à cet égard (Extrait du 21^e rapport général du CPT, publié en 2011, <https://rm.coe.int/16806cccc7>). Voir également Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 10 au 20 octobre 2011

⁴¹ Poschwies : 9 cellules d'isolement disciplinaire (infraction au RI) et de sécurité (danger pour soi ou autrui) avec une durée maximale de 20 jours (6 à 7 jours en moyenne). Bochuz : 3 cellules d'arrêt + 4 cellules d'isolement à titre de sûreté + 1 cellule de protection pour le risque suicidaire = au total 8 cellules

⁴² Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), Règles n°44 et 45. Voir également les Règles pénitentiaires européennes (Conseil de l'Europe) n°56 et suivantes

3.2 Etablissements mixtes dédiés à l'exécution de peines et à la détention préventive

103. Les établissements visités par la délégation étaient la prison régionale de Berne (Regionalgefängnis Bern),⁴³ en accompagnement de la CNPT,⁴⁴ ainsi que la prison de Zürich aéroport (Flughafengefängnis).⁴⁵

Allégations de mauvais traitements

104. La délégation a noté avec satisfaction n'avoir pas reçu d'allégation de mauvais traitement.

Conditions matérielles

105. Les conditions matérielles étaient bonnes dans les deux établissements. Toutefois, dans la zone de détention administrative de la prison de Bern, une cellule à trois lits bien équipée⁴⁶ manquait d'aération suffisante, les deux fenêtres ne s'ouvrant pas ; et dans la zone disciplinaire et de sécurité, des cellules étaient dépourvues de point d'eau, et dotées d'une caméra de surveillance dont le champ couvrait l'espace toilettes.

106. **Le SPT recommande de s'assurer que:**

- **Les conditions d'aération et de ventilation de l'ensemble des cellules soient adéquates ;**
- **Les cellules disciplinaires soient toutes dotées d'un point d'eau, et que l'intimité des détenus soit préservée en excluant les toilettes du champ des caméras de surveillance.**

Régime de vie

Détenus en application du droit pénal

107. La délégation du SPT a constaté des conditions variables d'un canton à l'autre, et d'un établissement à l'autre. Les restrictions appliquées aux prévenus étaient en général maximales, ces derniers n'ayant, par exemple pas droit à des contacts téléphoniques avec leur famille, sauf autorisation préalable du Procureur ou encore se voyaient imposer une séparation vitrée lors des parloirs, y compris avec leurs enfants.

⁴³ La prison régionale de Berne, construite en 1974, compte 135 places. Au moment de la visite du SPT, elle comptait 125 détenus (50 prévenus, 31 condamnés, 29 détenus administratifs). Parmi ces 125 détenus, la prison comptait 2 mineurs de 15 et 17 ans en détention administrative. La prison avait déjà hébergé des détenus transgenres dans le passé, placés dans le quartier homme ou femme au cas par cas, sans difficulté particulière. Conformément au Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, cet établissement comprend les types de détention suivants: détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté, peines privatives de liberté de courte durée (inférieures à 30 jours), peines privatives de liberté exécutées en semi-détention, mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, rétention, peines de détention pour jeunes, peines et mesures ne pouvant temporairement pas être exécutées ailleurs pour des raisons de sécurité, de manque de place ou pour des raisons disciplinaires, transport de personnes détenues, garde à vue. Avec ses 12,000 entrées et sorties par an, cet établissement est une sorte de « centre de tri » avant affectation définitive.

⁴⁴ Les observations ci-après sont celles faites par le SPT uniquement, et sans préjudice des observations, remarques et recommandations de suivi (suite à sa visite initiale de l'établissement en 2015) que fera la CNPT au gouvernement suisse dans son rapport.

⁴⁵ La prison de Zürich aéroport (Flughafengefängnis) comprend deux sections distinctes: l'une dédiée à la détention administrative (106 places), l'autre à la détention pénale (94 places). Il s'agit d'une institution vouée à abriter des détentions de courte durée, de manière transitoire avant le transfert vers un autre établissement: La durée moyenne de détention en exécution de peine était de 81 jours. Le taux d'occupation y était de 60% au moment de la visite.

⁴⁶ Trois chaises, table, TV, coin toilettes et lavabo, et une platine de communication permettant de contacter les surveillants, de moduler la lumière, et d'écouter de la musique.

108. Le SPT recommande qu'à moins qu'une autorité judiciaire n'ait, dans un cas individuel, prononcé, en application du principe de nécessité et de proportionnalité, une interdiction spécifique pour une période donnée, les prévenus puissent recevoir des visites et être autorisés à communiquer avec leur famille et d'autres personnes dans les mêmes conditions que les détenus condamnés. Le SPT est d'avis que le respect du droit d'avoir des contacts avec leurs proches est particulièrement important pour les prévenus au regard du principe de la présomption d'innocence, ainsi que du droit à la liberté privée, et à la vie de famille,⁴⁷

Détenus en application du droit administratif (droit des étrangers)

109. Le SPT est très préoccupé par la détention dans des établissements pénitentiaires de ressortissants étrangers faisant l'objet de mesures de contrainte pour des durées relativement longues⁴⁸.

110. A la prison régionale de Berne les détenus administratifs devaient en principe être exclusivement hébergés dans un étage dédié, mais certains étaient placés dans les étages dédiés à la détention pénale.

111. Les détenus administratifs avaient un régime « porte ouverte » limité entre 7h30 et 11h, puis de 18h30 à 20h, et seulement une heure de promenade par jour. En zone de détention pénale, ils étaient soumis à un régime « porte fermée ». Une occupation leur était proposée (emballage, aide en cuisine, et diverses tâches internes).

112. A la prison de l'aéroport de Zürich, les détenus administratifs (principalement des étrangers en attente d'un renvoi) avaient un régime porte ouverte de 8h à 17h les lundi, mardi, jeudi et vendredi, et seulement de 9h30 à 11h30 et de 13h30 à 15h30 les weekends et jours fériés. Le mercredi, les portes restaient fermées. Seules 60 places de travail étaient disponibles, occupées à tour de rôle (blanchisserie). Une salle de sport était accessible deux fois par semaine, pendant une heure. Aucune visite n'était possible les week-end et jours fériés.

113. Le Sous-Comité rappelle que :

- la détention en attente de renvoi ne peut être qu'une mesure de dernier ressort, et devrait être proportionnelle⁴⁹ ;
- les personnes faisant l'objet de mesures de contrainte en matière de droit sur les étrangers ne devraient pas être hébergées en milieu carcéral mais dans des centres spécifiquement conçus à cet effet ;^{50 51}
- les personnes placées en détention administrative ne devraient pas être soumises à des restrictions plus importantes que ne le justifie leur statut ; l'article 81 al. 2 de la Loi sur les étrangers et l'intégration (« LEI ») précise que les personnes placées en détention administrative ne doivent pas, dans la

⁴⁷ Garantis par le Pacte international sur les droits civils et politiques, auquel la suisse est partie (art. 14 al. 2, 17 et 23) Voir aussi rapport du CPT 2016 (visite 2015)

⁴⁸ Certains détenus rencontrés ont passé 6 mois soumis à un régime pénitentiaire

⁴⁹ Le respect du principe de proportionnalité suggère qu'une telle détention n'est licite que si aucune autre mesure suffisante, moins coercitive, ne peut être appliquée dans le cas d'espèce.

⁵⁰ Voir également Rapport du CPT relatif à sa visite 2011 et rapports CNPT

⁵¹ Les détenus administratifs, qui n'ont commis aucune infraction pénale, dans les cas où il a été estimé nécessaire de les priver de leur liberté en vertu de la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers, après un examen rigoureux de la proportionnalité de la mesure, devraient se voir placer dans des centres ayant la vocation spécifique à accueillir cette catégorie de population. De tels centres devraient être caractérisés par un régime ouvert, et conçus de telle sorte qu'ils ne donnent aucune impression de milieu carcéral. Les personnes y séjournant devraient avoir un accès important à de l'exercice en plein air, à des activités, à des moyens de communication et de divertissement (radio, télé, téléphone, jeux de société). Une telle offre devrait être d'autant plus diversifiée que la période de détention se prolonge. Les vulnérabilités spécifiques des mineurs et des femmes en détention devraient également faire l'objet d'une attention particulière.

mesure du possible, être regroupées avec des personnes en détention avant jugement ou des personnes emprisonnées pour des raisons pénales.

3.3 Soins de santé⁵² dans les établissements pénitentiaires

114. Les unités sanitaires⁵³ disposaient de locaux bien entretenus et bien équipés. A Bern et Poschwies, l'unité sanitaire était ouverte 7 jours sur 7 ; à Zurich, 5 sur 7. A Bochuz seule l'unité psychiatrique de 8 places a été visitée.

115. La prise en charge des soins de santé était assurée avec compétence et diligence. Les arrivants bénéficiaient d'une visite médicale. Les urgences et la continuité des soins en dehors des horaires d'ouverture étaient assurées par une astreinte téléphonique (Bern et Poschwies) et/ou par le service des urgences.

116. Les dossiers médicaux étaient bien tenus ; la confidentialité, respectée. Cependant, il n'était pas tenu de registre de constats lésionnels et/ou allégations de violences.

117. La délégation a été préoccupée par le fait que les traitements médicamenteux étaient certes préparés par le personnel soignant mais distribués généralement par le personnel pénitentiaire, ce qui n'est pas sa mission.

118. La délégation a constaté avec préoccupation que certains détenus, prévenus ou condamnés, souffrant de troubles mentaux et considérés comme dangereux pour autrui, pouvaient être maintenus en isolement prolongé en quartier de haute sécurité sans réelle perspective d'évolution.

119. **Le SPT recommande :**

- **La tenue d'un registre des constats lésionnels et des allégations de violences pour permettre une analyse systémique du phénomène**
- **Que la distribution des traitements médicamenteux soit assurée dans toute la mesure du possible par un personnel soignant**
- **D'établir des protocoles de prise en charge individualisée et de réhabilitation psycho-sociale pour tous les détenus souffrant de troubles mentaux, a fortiori s'ils sont placés en isolement**

3.4 Etablissements de détention administrative (centres de rétention pour migrants) : Centre concordataire de Frambois et établissement fermé de Favra (Canton de Genève)⁵⁴

120. L'établissement fermé de Favra était dévolu à la détention administrative en vertu du droit des étrangers en vue de leur renvoi (arts. 76 et 76a LEtr). Il possédait une capacité de 30 places. En cas de rapatriement par voie aérienne de niveau 4, les personnes étaient transférées dans l'établissement concordataire de Frambois.

⁵² La prise en charge sanitaire des personnes détenues soumises à un traitement institutionnel ou internées est traitée séparément.

⁵³ A la Prison de Bern, l'unité sanitaire était ouverte 7 jours sur 7 (de 7h30 à 18h30 et de 8h à 17h les WE et JF) avec 2 à 3 infirmiers présents quotidiennement ; un médecin généraliste consultait 2 fois par semaine et un psychiatre 3 fois par semaine.
 - A Zurich, l'unité sanitaire de chaque section était ouverte du lundi au vendredi (de 8h à 17h) avec un infirmier présent ; un médecin généraliste de ville consultait à la demande.
 - A Poschwies, l'unité sanitaire était ouverte 7 jours sur 7 (de 6h30 à 18h et de 7h à 15h les WE et JF) avec un personnel en nombre : 4 médecins dont 1 à temps plein ; 5 assistantes médicales dont 2 à temps plein, 2 kinésithérapeutes et 2 dentistes à temps partiel. A Bochuz, l'unité psychiatrique bénéficiait en permanence de la présence de 2 infirmiers et 2 agents pénitentiaires mais un seul psychiatre consultait.

⁵⁴ Centre de Favra : dessert les cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel, capacité de 20 places. 319 entrées en 2018. Durée maximale de séjour : 60 jours ; 30 à 40 jours en moyenne.

121. L'Etablissement concordataire de détention administrative de Frambois était un établissement fermé accueillant des détenus administratifs, géré par la Fondation romande de détention LMC, et doté d'une capacité de 20 places⁵⁵.

122. 90% des détenus admis à Favra ou Frambois avaient été transférés, sur la base d'un ordre de détention administrative en vue d'un renvoi vers leur pays d'origine (y compris les retours dits « Dublin ».⁵⁶), après avoir purgé une peine d'emprisonnement à Champ Dollon ou dans un établissement voisin.

Garanties

123. Le SPT rappelle que le Tribunal fédéral a considéré que la détention était illicite si aucune disposition n'avait été prise durant plus de deux mois en vue d'exécuter le renvoi (ATF 124 II 49). Dans tous les cas, la durée maximale de détention était de 18 mois en préparation ou exécution d'un renvoi ou d'une expulsion (art. 75 et 76 LEI).

124. En vertu de l'article 115 de la Loi sur les étrangers, l'immigration illégale est passible de sanctions pénales, y compris des amendes et de l'emprisonnement. Les migrants, ainsi que les demandeurs d'asile déboutés arrêtés pour la première fois pour séjour illicite, sont tenus de quitter le territoire durant un laps de temps donné. S'ils ne quittent pas le territoire durant ce délai et sont appréhendés une nouvelle fois, ils se voient imposer une peine de prison assortie d'un ordre de quitter le territoire, et sont généralement retenus dans un centre de détention administrative en préparation du renvoi. Le SPT a toutefois été informé de situations dans lesquelles, la détention administrative ne pouvant excéder 18 mois, les détenus étaient relâchés après cette période, puis, appréhendés pour des contrôles d'identité, se voyaient de nouveau infliger une peine pénale, les exposant à des cumuls de détention de nature administrative et pénale.

125. Le SPT souhaite obtenir des clarifications de la part de l'Etat partie, concernant la prise en compte, dans l'imposition de peines d'emprisonnement, des périodes de détention précédentes de nature administrative ou pénale. Il souhaiterait également obtenir des clarifications de l'Etat partie, concernant les mesures éventuelles prises afin d'éviter le cumul des détentions.

126. Le SPT rappelle que la détention des migrants en situation irrégulière ne devrait être qu'une mesure de dernier recours

Mauvais traitements

127. La délégation du SPT n'a reçu aucune allégation de mauvais traitement.

Conditions matérielles

128. Bien que le centre de Favra soit plus vétuste que celui de Frambois, les conditions matérielles des deux établissements étaient satisfaisantes, avec des locaux en bon état de maintenance et de propreté.

Régime de vie

129. Le SPT a noté avec satisfaction le régime ouvert, la possibilité de visites et d'appels téléphoniques, l'existence d'un règlement intérieur clair et traduit en différentes langues, l'accès à diverses activités (y compris rémunérées) et les bonnes relations des agents avec les détenus⁵⁷.

⁵⁵ Lors de la visite du SPT, l'établissement accueillait 19 personnes

⁵⁶ Lorsqu'un requérant d'asile a déjà déposé une demande d'asile dans un autre pays européen, ou est entré illégalement dans cet Etat, donc dans l'espace Schengen. Ce premier pays d'arrivée est donc l'Etat responsable au titre de la réglementation Dublin.

⁵⁷ A Favra, 3 détenus avaient fait l'objet d'une procédure pénale pour menaces de mort et agression. Aucune plainte à l'encontre du personnel n'a été enregistrée.

130. Toutefois, à Favra, l'exercice était permis seulement une heure par jour sous surveillance des agents, car l'espace extérieur n'était pas suffisamment sécurisé.

131. Le SPT recommande d'accorder aux détenus un large accès à un espace extérieur en plein air, et d'élargir et diversifier la palette d'activités proposées.

Discipline

132. Les sanctions disciplinaires applicables⁵⁸ en cas de manquement au règlement intérieur étaient clairement énoncées⁵⁹.

Soins de santé

133. Une équipe mobile des hôpitaux universitaires de Genève, intervenait à Favra, sur la base d'une convention. Une infirmière était présente deux fois par semaine, le médecin généraliste consultait une fois par semaine et le psychiatre à la demande. Tout placement en cellule « forte » était signalé au service de santé.

134. A Frambois, un médecin généraliste et un psychiatre étaient présents une fois par semaine.

135. Les passages à l'acte auto-agressifs étaient assez nombreux dans les 2 établissements⁶⁰.

136. Le SPT est d'avis que la présence régulière d'un psychologue dans chacun des établissements apporterait un soutien psychologique utile.

Personnel

137. Les agents affectés à Favra étaient des agents pénitentiaires⁶¹. A Frambois, le personnel était constitué d'agents de sécurité, liés par un contrat de droit privé à la Fondation romande de détention LMC. Le SPT a pu relever l'engagement et les aptitudes multiculturelles du personnel de ce Centre.

138. Le SPT rappelle à l'Etat partie que le personnel de surveillance des centres de détention administrative doit faire l'objet d'une sélection particulièrement rigoureuse, et bénéficier de formations adéquates, vu la nature sensible des tâches qui leur incombent.⁶²

139. Le SPT est également d'avis que la présence d'un assistant social au Centre de Favra, de la même manière qu'il en existe un au Centre de Frambois, serait utile afin d'informer les résidents sur leur situation juridico-administrative.

3.5 Question des renvois forcés⁶³

140. Les renvois de niveau 4 (vols spéciaux) sont monitorés par la CNPT. De l'avis du SPT, c'est une bonne pratique et qui devrait être maintenue.

⁵⁸ Au maximum un jour d'isolement en cellule disciplinaire à Frambois et 5 jours à Favra

⁵⁹ A Favra 15 sanctions en 2017 mais 26 en 2018 dont 13 placements en cellule forte

⁶⁰ Un détenu à Frambois avait fait 4 tentatives de suicide ; à Favra, un détenu était en grève de la faim

⁶¹ Agents polyvalents, pouvant travailler en établissement pénitentiaire ou en centre de détention administrative

⁶² La gestion de crises, la préparation à des renvois forcés impliquant un niveau de stress important, ou les situations psychiatriques aiguës comme les tentatives de suicide et les actes d'automutilation courants dans les deux établissements.

⁶³ Le droit suisse règle minutieusement le processus de renvoi selon l'intensité de l'usage de la contrainte. En vertu de l'article 28 de l'ordonnance relative à l'usage de la contrainte, il existe quatre niveaux d'exécution des rapatriements. Le choix de l'un de ces quatre niveaux doit être effectué en fonction du comportement probable de la personne à expulser et des circonstances concrètes, selon le guide du Département de Justice et Police. Dans le cadre de son mandat légal, le mécanisme national (CNPT) accompagne depuis 2012 tous les renvois de niveau 4 effectués par voie aérienne en application du droit des étrangers. Elle observe, en particulier, la prise en charge et la condition de la personne concernée à l'aéroport ; l'organisation au sol à l'aéroport ; le vol ; l'arrivée à l'aéroport de destination

141. En revanche, concernant les renvois de niveau 3 (renvois forcés sur vol de ligne) qui ne sont pas monitorés par la CNPT, la délégation a reçu plusieurs allégations d'usage disproportionné de la force et de la contrainte, notamment des entraves trop serrées, attachées dans le dos, ainsi qu'une technique visant à appuyer fortement sur la pomme d'Adam pour empêcher le détenu de crier. Les personnes y seraient davantage exposées lors de renvois successifs infructueux.

142. Le SPT considère que les pratiques décrites pour le niveau 3, si elles sont avérées, ne sont pas acceptables et pourraient être apparentées à des mauvais traitements.

143. **Le SPT recommande à l'Etat partie de considérer le monitoring des renvois de niveau 3 par des observateurs tels que la CNPT.**

3.6 Centres fédéraux pour requérants d'asile

144. Le SPT prend note des changements récents introduits par la nouvelle Loi sur l'asile, entrée en vigueur le 1er mars 2019, qui prévoit la mise en place de centres fédéraux pour requérants d'asile dans six régions, et introduit de nouvelles normes d'hébergement

145. Le SPT n'a visité qu'un seul Centre fédéral pour requérant d'asile, l'«Aile nord aéroport», situé dans le centre de transit de l'aéroport de Genève Cointrin, qui n'hébergeait qu'un seul requérant. Les conditions matérielles, de haute qualité, n'appelaient aucun commentaire. Toutefois, les requérants ne pouvaient se déplacer librement que dans les zones de transit de l'aéroport.

146. **Le SPT ne juge pas ici opportun de se prononcer sur la question de savoir si les séjours dans de tels centres constituent une restriction à la liberté de mouvement, ou une privation de liberté, au sens de l'article 4, alinéa 2 du Protocole facultatif⁶⁴. Toutefois, le SPT souligne que les demandeurs d'asile ne sauraient être hébergés dans un environnement assimilable à une détention, et recommande que les centres pour requérants d'asile soient visités périodiquement par des mécanismes indépendants, y compris la CNPT.**

VI. Mesures de traitement thérapeutique institutionnel et internement

Cadre juridique

147. En vertu de l'article 59 du Code pénal, le juge peut ordonner un traitement institutionnel des troubles mentaux lorsque l'auteur d'un crime ou d'un délit souffre d'un « grave trouble mental », qu'il a commis l'infraction en relation avec ce trouble (art. 59 al. 1 let. a CP) et qu'il est à prévoir que cette mesure le détournera de nouvelles infractions en relation avec ce trouble (art. 59 al. 1 let. b CP).

148. La mesure thérapeutique est ordonnée par un juge, sur la base d'une expertise psychiatrique (art. 56 al. 3 CP) déterminant la nécessité et les chances de succès d'un traitement, ainsi qu'un pronostic quant à la possibilité que l'auteur commette d'autres infractions.

149. Le traitement institutionnel s'effectue dans un « établissement psychiatrique approprié ou dans un établissement d'exécution des mesures » (art. 59 al. 2), ou encore dans un établissement pénitentiaire, « dans la mesure où le traitement thérapeutique

et la remise des personnes concernées aux autorités de destination. La CNPT rapporte ses observations et recommandations dans un rapport de synthèse annuel adressé aux autorités responsables de l'exécution des renvois. L'établissement concordataire de Frambois accueille des détenus sujets à renvois de type 4. Le centre de Favra des renvois de type 3.

⁶⁴ Voir les recommandations de la Commission fédérale contre le racisme, "Requérants d'asile dans l'espace public" (Avis de droit établi sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme), février 2017, <https://www.ekr.admin.ch/documentation/fl07/1311.html>

nécessaire est assuré par du personnel qualifié » (art. 59 al. 3). La privation de liberté résultant d'une mesure thérapeutique est au maximum de 5 ans, renouvelable.⁶⁵

150. Conformément à l'article 64 du code pénal, le juge ordonne l'internement des personnes ayant commis certaines infractions énumérées par la loi (assassinat, meurtre, viol, prise d'otage...) s'il est à craindre qu'elles ne commettent d'autres infractions de même type en raison des « caractéristiques de leur personnalité », ou « en raison d'un grave trouble mental chronique ou récurrent en relation avec l'infraction », et si la mesure prévue à l'art. 59 semble vouée à l'échec.

151. L'internement est ordonné pour une durée indéterminée.

152. Ces mesures (art 59 et 64) peuvent être imposées aux auteurs d'infractions reconnus pénalement irresponsables ainsi qu'à ceux reconnus pleinement responsables.

153. Les auteurs de certains crimes graves énumérés à l'article 64 al.1 bis du code pénal peuvent être placés en internement à vie s'il est hautement probable qu'ils commettent à nouveau un de ces crimes et qu'ils soient qualifiés de durablement non amendable.

154. La probabilité de récidive est établie sur la base d'expertises psychiatriques qui posent un pronostic de dangerosité.

155. Un réexamen périodique des motifs de l'internement est prévu, dans lequel une expertise psychiatrique détermine si les caractéristiques de la personnalité du détenu, ou sa dangerosité ont évolué depuis le dernier examen, et s'il demeure nécessaire de protéger la population. Alors que la décision d'internement ordinaire est examinée au bout de 2 ans⁶⁶ puis chaque année, aucune réévaluation de l'internement à vie n'est prévue, dont la levée n'est envisagée qu'en cas de « nouvelles connaissances scientifiques » (art. 123a al. 2 Cst).

156. **S'agissant spécifiquement de l'article 64 al 1 bis du CP, le SPT :**

157. **Rappelle que pour qu'une peine à perpétuité demeure compatible avec l'article 5 de la Convention⁶⁷ européenne des droits de l'homme, il doit exister à la fois une réelle perspective de libération et une possibilité de réexamen approfondi⁶⁸.**

158. **Emet de sérieux doutes quant à la possibilité d'établir un pronostic médical d'incurabilité à vie et de dangerosité psychiatrique, criminologique et sociale permanente. S'agissant du comportement à venir d'un condamné, la prédiction est par nature aléatoire et incertaine avec un important risque d'erreur. Priver de liberté à vie, sur des bases aussi peu consistantes, pourrait poser de sérieux problèmes de légalité⁶⁹.**

159. **En conséquence, le SPT recommande à l'Etat partie de revoir l'art 64 al.1 bis à la lumière de ces observations et d'examiner l'opportunité de son abrogation.**

⁶⁵ Le SPT a été frappé de l'absence de statistiques exhaustives et désagrégées, indicatives du nombre de mesures thérapeutiques prononcées au niveau national, de sorte à pouvoir en apprécier l'évolution et la tendance en amont, et à rectifier et prévenir les dysfonctionnements au besoin. Il a toutefois été rapporté par de nombreux observateurs, ainsi que par la littérature scientifique, que le nombre de mesures thérapeutiques institutionnelles prononcées est en augmentation constante, et que le nombre de places de traitement thérapeutique en institution spécialisée ne permet pas répondre à une telle augmentation : Le nombre de personnes placées dans un établissement pénitentiaire après avoir été condamnées à une mesure thérapeutique institutionnelle serait ainsi passé de 186 en 2007 à 449 en 2014.

⁶⁶ Et potentiellement convertie en mesure thérapeutique au titre de l'article 59 du Code pénal

⁶⁷ Et de l'article 9 du Pacte relatif aux droits civils et politiques

⁶⁸ Arrêt Vinter et autres contre Royaume Uni de la CEDH 9 juillet 2013

⁶⁹ Il convient de relever que l'internement à vie n'a été prononcé que quatre fois, et annulé trois fois par décision du Tribunal fédéral ; l'annulation tenant à l'absence d'indication explicite de l'incurabilité dans les expertises pénales. Le 4^e cas n'a pas été examiné par la juridiction de recours, le condamné n'ayant pas fait appel.

Visites de terrain

160. Les établissements visités par le SPT, qui accueillait des personnes condamnées à une mesure thérapeutique ou à un internement, étaient la prison de Poeschwies, dotée d'une section dédiée à la prise en charge des condamnés sous mesures art 59 CP ; la prison de Bochuz (EPO), et la Clinique de psychiatrie forensique de Rheinau (Canton de Zürich).⁷⁰

Prison de Poeschwies

161. 28 détenus étaient en traitement institutionnel (art 59 CP) dont 18 dans le secteur dédié aux mesures thérapeutiques art 59 ; les 10 autres étaient en détention ordinaire⁷¹

162. La durée moyenne de séjour en traitement institutionnel était de l'ordre de 5 ans avant d'être orienté vers un régime ouvert.

163. Le secteur dédié bénéficiait d'une équipe d'intervenants⁷² étoffée et qualifiée et proposait des prises en charge individualisées avec une large offre thérapeutique et de réhabilitation psycho-sociale, y compris le travail obligatoire. Les psychologues et assistants sociaux du secteur dédié assuraient également le suivi des détenus art 59 en détention ordinaire.

164. 28 détenus étaient internés (art 64 CP) et un détenu était en internement à vie (art 64 al 1bis CP). Beaucoup d'entre eux étaient des personnes âgées ; certains n'avaient pas de troubles psychiatriques ; d'autres avaient des troubles psychiatriques sévères et soit, avaient été déclarés incurables, soit avaient eu une mesure art 59 qui avait été un échec.

165. Le suivi des internés était assuré par le dispositif sanitaire général de la prison sans prise en charge spécifique.

166. Des entretiens avec les personnes détenues, il ressortait que l'incertitude par rapport à la durée de la mesure et à ce qui était attendu d'eux, était le plus difficile à vivre⁷³.

Pénitencier de Bochuz (Etablissements de la plaine de l'Orbe)

167. 22 détenus étaient en traitement institutionnel (art 59 CP) dont 8 hébergés au sein de l'unité psychiatrique, 13 en détention ordinaire et 1 en isolement de sûreté strict.

168. 6 détenus étaient internés (art 64). L'un d'entre eux condamné initialement à une peine de 3 ans d'emprisonnement, était incarcéré depuis 18 ans ; les expertises psychiatriques avaient conclu à l'absence de troubles psychiatriques et son internement était reconduit d'année en année au regard d'un potentiel risque de récidive.

⁷¹ Soit en attente d'intégrer le secteur dédié, soit en time out pour avoir enfreint le règlement intérieur, soit en fin de traitement et en attente de transfert, soit dépourvu d'indication de prise en charge

⁷² 25 professionnels :

12 relevant du PPD de l'office cantonal (section des traitements au titre de l'art 59 CP) : psychologue chef de service, 4 psychologues, 2 infirmiers psychiatriques, 6 collaborateurs

13 relevant de l'administration pénitentiaire : 2 assistants sociaux, 2 personnels pénitentiaires formés au travail social, 8 collaborateurs

Les consultations psychiatriques (1 fois par semaine) et de médecine générale étant assurées par le dispositif de l'unité sanitaire de la prison

⁷³ Ainsi, un homme condamné initialement à une peine d'emprisonnement de 11 ans, était incarcéré depuis 24 ans, soumis à un internement art 64 décidé en fin de peine sur la base d'expertises psychiatriques. Lors des réexamens périodiques, « on lui reprochait de ne pas se soigner assez » mais selon lui, dans les prisons où il était incarcéré, « il n'y avait pas de prise en charge thérapeutique, seulement des tranquillisants ». Néanmoins et depuis 5 ans, il était en art 59 et espérait pouvoir aller dans une structure ouverte. « J'ai eu de la chance, une psychiatre experte au lieu de renouveler sans se poser de questions, a étudié mon dossier et est arrivée à d'autres conclusions ».

169. L'unité psychiatrique disposait de locaux⁷⁴ agréables et bien entretenus, avec un personnel présent 24h sur 24⁷⁵ et un régime porte ouverte⁷⁶. L'offre de soins était variée, privilégiant les activités groupales. Cela étant, la prise des traitements médicamenteux était obligatoire.

170. Le suivi psychiatrique⁷⁷ était limité à une consultation mensuelle et le suivi psychologique à une consultation bimensuelles.

Clinique psychiatrique de Rheinau⁷⁸

171. La clinique disposait de 92 lits⁷⁹, accueillait des hommes, des femmes et des mineurs, principalement des patients⁸⁰ placés au titre des mesures thérapeutiques institutionnelles⁸¹ et également des détenus, prévenus ou condamnés en décompensation psychiatrique. Le jour de la visite, il y avait 88 patients dont un mineur⁸² de 17 ans et une dizaine de femmes ; 81 mesures⁸³ art 59 (32 59-3 et 49 59-1) et 7 hospitalisations de détenus en crise⁸⁴ (dont un détenu adressé la veille en urgence par la prison⁸⁵).

172. Pour l'admission des patients sous mesure, l'office cantonal de l'exécution des peines prononçait l'ordonnance de placement (après accord du médecin chef). Le réexamen suivait la procédure ad hoc.

173. Pour l'admission des détenus, prévenus ou condamnés, admis en état de crise, il n'était pas fait recours aux dispositions du code civil relatives au placement aux fins d'assistance. Après accord entre le médecin de la prison et le médecin chef de la clinique, l'autorité judiciaire compétente (tribunal ou office cantonal d'exécution des peines) prenait un ordre administratif de transfert.

174. Les locaux⁸⁶ et les équipements étaient en excellent état ; le personnel était nombreux et très qualifié ; l'offre thérapeutique et de réhabilitation psycho-sociale était étoffée. Les dossiers médicaux étaient bien tenus et les procédures administratives et médico-légales rigoureusement suivies⁸⁷.

175. Le SPT souhaite souligner en préambule que les détenus⁸⁸ souffrant de troubles psychiatriques devraient en toutes circonstances être pris en charge par un personnel qualifié et en nombre suffisant pour leur apporter l'assistance et les soins requis, dans

⁷⁴ 8 cellules individuelles avec interphonie et 1 cellule médicalisée ; une salle d'ergothérapie bien équipée, un réfectoire, une salle de loisirs

⁷⁵ 2 infirmiers et 2 agents pénitentiaires

⁷⁶ De 7h30 à 11h et de 13h30 à 17h

⁷⁷ Equipe mise à disposition par les HUV

⁷⁸ La visite était centrée sur les patients médico-légaux sous mesure

⁷⁹ 27 lits de haute sécurité, (la délégation ayant visité une des 3 unités de la section de haute sécurité) 65 lits en secteur partiellement ouvert et 13 lits en secteur ouvert

⁸⁰ Principalement des patients souffrant de psychoses schizophréniques ; les troubles de la personnalité et les délinquants sexuels étant plutôt orientés vers les institutions pénitentiaires

⁸¹ Article 59 du Code Pénal

⁸² Le mineur était un prévenu, placé au titre de l'article 5 du code pénal des mineurs, hospitalisé depuis 9 mois, en rémission et en attente de transfert pour la clinique psychiatrique de Bâle

⁸³ La durée moyenne de séjour était de 9 mois dans le secteur de haute sécurité, de 4 ans dans le secteur semi-ouvert

⁸⁴ La durée moyenne de séjour variait de 10 jours à 4 mois pour les épisodes aigus

⁸⁵ Déjà hospitalisé dans le service, il était considéré comme très dangereux (hétéroagressivité), il était en chambre d'isolement (sans contention) et l'ouverture de la porte requerrait la présence de policiers ; traitement et repas lui était délivrés par un passe plat.

⁸⁶ Locaux sécurisés en périphérie avec une garde pénitentiaire et vidéosurveillés (espaces communs, 5 chambres sur 8 et chambre d'isolement) avec un « reporting » au poste infirmier

⁸⁷ Y inclus le recours à l'isolement ou à la contention

⁸⁸ Toutes catégories : prévenus, condamnés, sous mesure art 59 ou internés, pathologies aiguës ou chroniques

un environnement adapté, qu'il s'agisse d'unités spécialisées au sein d'un établissement hospitalier ou pénitentiaire.

176. Le SPT a constaté avec satisfaction le travail réalisé dans les unités spécialisées pour les condamnés sous mesure thérapeutique institutionnelle (art 59 CP), en établissement pénitentiaire et en établissement de santé. Cependant, il déplore que, trop souvent, des condamnés sous mesure thérapeutique soient maintenus en détention ordinaire sans avoir accès à un dispositif et un niveau de soins qu'ils seraient en droit d'attendre pour hâter l'amélioration et l'évolution de leur état de santé, gage de perspective de libération.

177. Le SPT encourage l'Etat partie à augmenter le nombre de places dédiées à la prise en charge des condamnés sous mesure thérapeutique au sein d'infrastructures adaptées et souhaite être informé des décisions prises à cet égard.

178. Le SPT souhaite attirer l'attention de l'Etat partie sur la situation des personnes internées (article 64 CP). Nombre d'entre elles souffrent de troubles psychiatriques sévères; certaines ont été déclarées pénalement irresponsables. Elles sont en régime de détention ordinaire, parfois en quartier de haute sécurité, maintenues en isolement prolongé. Elles n'ont pas de soin autre que ceux délivrés par l'unité sanitaire de la prison. Dès lors, il est inévitable que leur état ne puisse évoluer favorablement et que leur libération soit un horizon inatteignable.

179. Le SPT, ayant à l'esprit la règle Mandela n° 109 al.1⁸⁹ considère que l'Etat partie devrait revoir la situation des internés en profondeur et adapter la législation et les réponses institutionnelles en conséquence.

180. Le SPT a été particulièrement préoccupé par l'une des conclusions de l'étude scientifique commandée par la CNPT,⁹⁰ qui souligne que les jugements de renouvellement des mesures thérapeutiques sont sommairement motivés, se contentant la plupart du temps de reprendre synthétiquement les rapports thérapeutiques, sans examiner la proportionnalité de la reconduite de la mesure, mais en avalisant la demande de prolongation de la mesure faite par l'autorité d'exécution.

181. Le SPT recommande que la reconduite d'une mesure thérapeutique soit fondée sur un examen approfondi de sa nécessité et de sa proportionnalité, en prenant dûment en compte les progrès thérapeutiques réalisés par l'intéressé(e). Le SPT recommande en outre qu'aux fins de la procédure, les détenus soient systématiquement entendus par les autorités cantonales pertinentes avant la reconduction de la mesure; et qu'ils soient systématiquement assistés d'un avocat.

182. La même recommandation vaut pour le réexamen des internements.

183. Les condamnés à des mesures thérapeutiques pouvaient se voir imposer un traitement médicamenteux.

184. Le SPT estime, par principe, et comme le prévoit le code civil suisse, qu'un traitement médicamenteux, hors circonstances exceptionnelles⁹¹ ne devrait être administré que sur une base volontaire explicite et dûment documentée.

⁸⁹ « Les personnes qui ne sont pas tenues pénalement responsables, ou chez lesquelles un handicap mental ou une autre affection grave est détectée ultérieurement, et dont l'état serait aggravé par le séjour en prison, ne doivent pas être détenues dans une prison et des dispositions doivent être prises pour les transférer aussitôt que possible dans un service de santé mentale ».

⁹⁰ Etude de Weber/Schaub/Bumann/Sacher, « Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. Geschlossene Massnahmeneinrichtungen », Studie zhd. der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter, mai 2016.

⁹¹ Telle celle où la vie de la personne est en péril, l'intégrité corporelle d'un tiers est menacée, dans les cas où la personne n'a pas de capacité de discernement, et si une telle mesure est proportionnelle, ce qui suggère qu'elle est absolument nécessaire, et qu'il n'existe pas de méthode moins invasive (art. 434CC).

185. **Le SPT est d'avis qu'en application du principe d'équivalence des soins, il n'y a pas de raison de s'affranchir de telles conditions, cumulativement, pour ce qui est des personnes détenues, y compris celles condamnées à des mesures thérapeutiques.**

186. Les détenus, prévenus et condamnés, relevant d'une hospitalisation psychiatrique, étaient admis dans les services psychiatriques selon, non pas le dispositif encadrant le placement à des fins d'assistance (art. 426 et suivants du Code civil), mais sur la base d'une ordonnance de transfert prise par l'autorité compétente (ministère public ou office cantonal d'exécution des peines) sans que la question du consentement de la personne soit envisagée.

187. **Le SPT est d'avis que les règles applicables au traitement sans consentement et du Code civil pourraient être appliquées aux détenus sous mesures thérapeutiques, par analogie ;⁹² Le SPT serait très intéressé par les commentaires de l'Etat partie à ce sujet.**

VII. Autres questions

1. Actes délégués à des sociétés privées

188. La délégation du SPT a pu constater, au cours de sa visite, que certaines tâches normalement assumées par des agents de police ou pénitentiaires étaient déléguées à des entreprises de sécurité privée⁹³. De même, l'encadrement des requérants d'asile était également délégué à une entreprise privée⁹⁴ dans de nombreux centres fédéraux.

189. Le SPT s'inquiète dès lors du niveau de formation de tels agents contractuels privés, pour assumer des fonctions régaliennes, qui impliquent potentiellement l'usage de la force. Il s'inquiète en outre de la question corollaire des lignes de responsabilité.

190. **Le SPT rappelle que, lorsque des situations liées à l'encadrement ou au convoyage de détenus sont contractées, ou autrement déléguées à des acteurs privés, les obligations qui incombent à l'Etat partie au titre du Protocole facultatif continue de produire leurs effets, si bien que celui-ci serait responsable de tout manquement au Protocole facultatif, qui serait commis contre des personnes privées de leur liberté à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite.**

2. Frais de santé des personnes détenues

191. Le SPT a été préoccupé d'apprendre que certains cantons latins⁹⁵ et alémaniques envisageaient une participation substantielle des détenus à leurs frais de santé.⁹⁶

⁹² Voir également les standards du CPT, CPT/Inf (2017)6
<https://rm.coe.int/16807001c3>

⁹³ Entreprise Securitas notamment convoyage des détenus, gestion quotidienne des détenus dans les Commissariats de Lausanne (surveillance, des promenades, distribution des traitements médicamenteux...)

⁹⁴ Au mois de juin 1991, l'ancien Office fédéral des réfugiés (aujourd'hui Secrétariat d'Etat aux migrations) a publié un appel d'offres portant sur l'encadrement de requérants d'asile dans l'ancien centre d'enregistrement de Kreuzlingen. En août 1991, le mandat d'encadrement fût attribué à l'entreprise ORS. Les années suivantes, l'encadrement de requérants d'asile a aussi été confié à l'entreprise ORS sur de nombreux autres sites d'hébergement de la Confédération. Voir <http://www.ors.ch/fr-CH/Qui-sommes-nous-/Nos-sites-en-Suisse/Confederation>

⁹⁵ Décision du Concordat latin du 8 novembre 2018 fixant les règles de la participation des personnes détenues aux frais médicaux

⁹⁶ En raison de l'augmentation du coût de la santé pénitentiaire et au nom de l'équivalence des soins en population générale (citoyens et résidents) qui est obligatoirement affiliée à une caisse d'assurance maladie

192. Les médecins exerçant en milieu pénitentiaire rencontrés ont souligné l'effet contre-productif d'une telle mesure qui est susceptible de nuire aux efforts de prévention et de traitement en milieu carcéral, les détenus refusant dès lors les soins.

193. De plus, le SPT a eu connaissance de cas où les soins nécessaires étaient compromis par un refus de l'office cantonal d'exécution des peines d'autoriser une avance sur frais.

194. L'accès aux soins de la population pénale est un enjeu majeur de santé individuelle et publique, en raison notamment de la surmorbidity observée chez des publics en situation de précarité et/ou de migration⁹⁷. Cet accès au soin est d'autant plus aisé que la gratuité des soins est assurée.

195. Le SPT rappelle l'importance de la santé comme droit fondamental et facteur de réinsertion sociale.

196. Le SPT souhaite recevoir des informations complémentaires de l'Etat partie sur cette question et l'engage à garantir à la population pénale sur l'ensemble du territoire, un accès aux soins et aux services nécessaires sans frais.⁹⁸

VIII. Etapes suivantes

197. Le Sous-Comité souhaite qu'une réponse lui soit communiquée dans les six mois à compter de la date de transmission du présent rapport à la Mission permanente de la Suisse. Dans ce document, l'Etat partie est invité à répondre à toutes les recommandations et demandes de renseignements complémentaires formulées dans le rapport, et rendre compte des mesures déjà prises ou prévues (accompagnées de calendriers d'exécution) pour donner suite aux recommandations.

198. L'article 15 du Protocole facultatif interdit toutes les sanctions et représailles, quelles qu'en soient la forme et la source, visant une personne qui a été en contact ou tenté d'être en contact avec le Sous-Comité. Le Sous-Comité rappelle à la Suisse l'obligation qui lui incombe de prévenir de telles sanctions ou représailles et le prie de fournir, dans sa réponse, des renseignements détaillés sur les mesures qu'il aura prises pour s'acquitter de cette obligation³.

199. Le Sous-Comité rappelle que la prévention de la torture et des mauvais traitements constitue une obligation continue et de large portée revenant à l'Etat partie. Il demande donc à la Suisse de l'informer de toute mesure législative, réglementaire ou politique et de tout fait nouveau pertinent touchant le traitement des personnes privées de liberté et le mécanisme national de prévention.

200. Le Sous-Comité considère que sa visite et le présent rapport font partie d'un dialogue continu. Il sera heureux d'aider la Suisse à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Protocole facultatif en lui fournissant de plus amples conseils et une assistance technique en vue d'atteindre leur objectif commun, qui est de prévenir la torture et les mauvais traitements dans les lieux de privation de liberté. Il estime que le moyen le plus efficace de poursuivre le dialogue serait pour lui de rencontrer les autorités nationales chargées de la mise en œuvre de ses recommandations dans les six mois qui suivent la réception de la réponse au présent rapport, conformément au paragraphe d) de l'article 12 du Protocole facultatif.

⁹⁷ Pathologies infectieuses (hépatites, VIH, IST, tuberculose...), addictives, psychiatriques

⁹⁸ Conformément à l'art 24-1 des règles Mandela

Annexe I

List des membres du Gouvernement, ainsi que des autres interlocuteurs rencontrés par le SPT

1. Autorités

Office fédéral de la justice (Département fédéral de justice et police) :

- Bernardo Stadelmann, sous-directeur de l'OFJ et chef du domaine de direction Droit pénal
- Ronald Gramigna, chef de l'unité Exécution des peines et des mesures
- Béatrice Kalbermatter, cheffe suppléante de l'unité Exécution des peines et des mesures, responsable pour le domaine des mineurs
- Aimée Zermatten, unité Exécution des peines et des mesures
- Alain Chablais, chef de l'unité Protection internationale des droits de l'homme et Agent du Gouvernement suisse (Représentation de la Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité contre la torture)
- Folco Galli, Chef de l'information

Secrétariat d'Etat aux migrations (Département fédéral de justice et police)

- Beat Perler, Chef unité Bases du retour et aide au retour

Direction politique (Département fédéral des affaires étrangères) :

- Sandra Lendenmann, cheffe de la section Politique des droits de l'homme, Division Sécurité humaine DSH

Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire :

- Marie-Pierre de Montmollin, Juge, Canton de Neuchâtel

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) :

- Alain Hofer, secrétaire général adjoint de la CCDJP

Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) :

- Patrick Cotti, directeur du CSCSP
- Blaise Péquignot, membre du conseil de fondation du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) et secrétaire général de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP)

Ministère public de la Confédération :

- Michael Lauber, Procureur général de la Confédération
- Julie Noto, responsable section terrorisme.

2. Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)

- Alberto Achermann, président
- Sandra Imhof, cheffe du Secrétariat
- Daniel Bolomey
- Alexandra Kossin

- Philippe Gutmann
- Giorgio Battaglioni
- Leo Naf
- Deliad Cinno
- Ursula Klopfiger
- Nadja Kunzle
- David Wagen-Magnon

3. Organisations non-gouvernementales :

- Roger Staub, Fondation Pro Mente Sana
- Kathi Hermann, Fondation Pro Mente Sana
- Valentina Darbellay, Terre des Hommes (section Lausanne)
- Sarah Frehner, Organisation Suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
- Muriel Trummer, Amnesty International
- Dominique Joris, Association des Chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT – Suisse)
- Manuela Ernst, Croix Rouge Suisse, Section Berne
- Réseau « Support for Torture Victims »

Annexe II

Lieux de privation de liberté visité par le SPT

Canton de Berne

- Regionalgefängnis Bern (prison régionale de Berne)
- Polizeiwache Waisenhaus (commissariat de police)
- Polizeiwache Bahnhof Bern (poste de police de la gare)

Canton de Zürich

- Flughafengefängnis Zurich (prison d'aéroport de Zurich)
- Flughafengefängnis Zurich (centre de rétention)
- Justizvollzugsanstalt Pöschwies (prison de Pöschwies)
- Gefängnis Zürich (prison a Zurich)
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (clinique a Rheinau)
- Kantonal Polizeigefängnis (police cantonale)

Canton de Genève

- Etablissement fermé de Favra
- Etablissement concordataire de Frambois
- Police de la sécurité internationale (PSI)
- PSI-SARA
- Centre de transit aéroportuaire Genève « aile nord »
- Poste de Police Cornavin
- Poste de police Pâquis
- Poste de police Carl Vogt (VHP)

Canton de Vaud

- Hôtel de Police, Lausanne (VHP)
- Centre de la Blécherette, Police cantonale (zone carcérale)
- Etablissements de la Plaine de l'Orbe (E.P.O.), Bochuz



Berne, le 5 mars 2021

Réponse du Conseil fédéral au rapport du Sous-Comité des Nations Unies pour la pré- vention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT) du 26 mai 2020, relatif à sa visite en Suisse du 27 janvier au 7 février 2019



Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AG	Canton d'Argovie
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CAT	Comité contre la torture des Nations Unies
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
consid.	considérant(s)
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CSCSP	Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DFJP	Département fédéral de justice et police
EIMP	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1)
FF	Feuille fédérale
GE	Canton de Genève
GR	Canton des Grisons
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
JVA	<i>Justizvollzugsanstalt</i>
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (RS 142.20)
LF-CNPT	Loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture (RS 150.1)
MNP	Mécanisme national de prévention
OFS	Office fédéral de la statistique
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SG	Canton de Saint-Gall
SPT	Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
TF	Tribunal fédéral
TG	Canton de Thurgovie
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZH	Canton de Zurich

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Table des matières

1	Remarques préliminaires	5
2	Coopération	5
3	Le mécanisme national de prévention	6
3.1	Structure et indépendance	6
3.2	Budget et ressources financières	6
3.3	Membres et Secrétariat	8
4	Cadre juridique et institutionnel	8
4.1	Compétence fédérale en matière de procédure pénale et de garanties juridiques.....	8
4.1.1	Définition et incrimination de la torture.....	8
4.1.2	Garanties fondamentales	9
4.1.3	Mécanismes de plainte (internes et externes)	10
5	Visites de lieux de privation de liberté	11
5.1	Aperçu de la situation carcérale	11
5.2	Etablissements de police.....	12
5.2.1	Allégations de mauvais traitements	12
5.2.2	Garanties fondamentales	12
5.2.3	Conditions matérielles	14
5.2.4	Examen médical.....	14
5.3	Etablissements pénitentiaires	15
5.3.1	Etablissements dédiés à l'exécution de peines.....	15
5.3.1.1	Régime de vie	15
5.3.1.2	Contacts avec l'extérieur	16
5.3.1.3	Quartiers de haute sécurité	16
5.3.1.4	Discipline.....	17
5.3.1.5	Détenus sous mesures thérapeutiques (art. 59 CP)	17
5.3.2	Etablissements mixtes dédiés à l'exécution de peines et à la détention préventive.....	18
5.3.2.1	Conditions matérielles	18
5.3.2.2	Régime de vie	19
5.3.3	Soins de santé dans les établissements pénitentiaires	21
5.3.4	Etablissements de détention administrative (centres de rétention pour migrants) – Centre concordataire de Frambois et établissement fermé de Favra (canton de Genève).....	22
5.3.4.1	Garanties.....	22
5.3.4.2	Régime de vie	23
5.3.4.3	Soins de santé.....	23
5.3.4.4	Personnel	23
5.3.5	Question des renvois forcés	24
5.3.6	Centres fédéraux pour requérants d'asile	25
6	Mesures de traitement thérapeutique institutionnel et internement	26
6.1	Cadre juridique.....	26
6.2	Visites de terrain : Clinique psychiatrique de Rheinau	26

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

7 Autres questions28

7.1 Actes délégués à des sociétés privées.....28

7.2 Frais de santé des personnes détenues.....29

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

1 Remarques préliminaires

Du 27 janvier au 7 février 2019, une délégation du Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT ou « Sous-Comité ») a effectué sa première visite en Suisse.

Le 26 mai 2020, le SPT a fait parvenir à la Suisse, à titre confidentiel, le rapport relatif à sa visite (CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1). Le Sous-Comité a demandé à la Suisse de bien vouloir répondre aux recommandations et demandes de renseignements complémentaires formulées dans le rapport ainsi que d'indiquer les mesures déjà prises ou prévues en ce sens.

Le Conseil fédéral a ainsi l'honneur de transmettre au Sous-Comité sa prise de position. Celle-ci reprend la structure du rapport du SPT. Ainsi, les réponses sont regroupées par thème et se rapportent à une ou plusieurs recommandations, respectivement demandes de renseignements complémentaires, rappelées au début de chaque réponse.

Le rapport du SPT ainsi que la présente réponse seront communiqués aux cantons et à la CNPT afin que ceux-ci prennent connaissance des recommandations du SPT.

Le Conseil fédéral remercie le Sous-Comité de son rapport et de ses recommandations. Il se réjouit, par la présente prise de position, de poursuivre le dialogue constructif avec le SPT et de l'excellente collaboration entre les représentants suisses et la délégation du Sous-Comité durant sa visite en hiver 2019.

2 Coopération

Chiffre 14 : Le SPT recommande que des statistiques officielles soient systématiquement recueillies par canton, puis centralisées et publiées par l'Office fédéral de la statistique. Ces statistiques devraient être analysées et mises à la disposition de toutes les parties prenantes concernées.

L'OFS récolte déjà les données essentielles et les publie sur son site internet. Les cantons ont toutefois reconnu la nécessité d'avoir une meilleure base de données. A cette fin, ils examinent la possibilité de mettre en place un système d'information sur l'exécution des sanctions pénales en collaboration avec l'OFS. Le projet préliminaire a été achevé l'année dernière et une étude de faisabilité est prévue cette année.

Plus particulièrement, concernant les statistiques relatives à la mesure thérapeutique institutionnelle de l'article 59 CP et à l'internement de l'article 64 CP, des chiffres sont récoltés par l'OFS¹ et différentes études² permettent d'obtenir des indications sur l'évolution de ces mesures.

Par rapport aux statistiques concernant les plaintes, il convient de mentionner que la responsabilité de traiter les plaintes incombe aux cantons ; celles-ci sont alors consignées au niveau

¹ Voir les différents tableaux relatifs à l'exécution des mesures sur le site de l'OFS : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/execution-penale/adultes-detenus.html#354406812> > Exécution des mesures.

² WEBER Jonas/SCHAUB Jann/BUMANN Corinna/SACHER Kevin, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmeneinrichtungen – Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), 2015 : https://www.krim.unibe.ch/unibe/portal/fak_recht-wis/d_dep_krim/inst_krim/content/e62772/e62774/e62778/e558121/Weber-Schaub-Bumann-Sacher_Studie_Art.-59_2016.05.31_ger.pdf ; FREYTAG Thomas./ZERMATTEN Aimée H., Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?, in: Fink D./Arnold J./Genillod-Villard F./Oberholzer N. (éditeurs), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus / Criminalité, justice pénale et fédéralisme, Stämpfli, Berne 2019, p. 219 ss

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

cantonal. Sur ce point, la valeur ajoutée et la nécessité d'un système centralisé est difficilement perceptible.

3 Le mécanisme national de prévention

3.1 Structure et indépendance

Chiffre 24 : Le Sous-Comité recommande à l'Etat partie de mettre fin au rattachement de la CNPT au Département fédéral de justice et police pour que la CNPT puisse fonctionner de manière totalement indépendante, aussi bien institutionnellement qu'opérationnellement, et ainsi exercer toutes ses activités et fonctions de manière différenciée de celles du Département fédéral de justice et police, grâce à une structure propre.

La LF-CNPT prévoit que la CNPT s'acquitte de ses tâches en toute indépendance, se constitue elle-même et fixe son organisation ainsi que ses méthodes de travail dans un règlement. La loi indique en outre que la CNPT doit disposer des ressources financières nécessaires pour mener à bien ses travaux, pour lesquels elle peut disposer d'un Secrétariat permanent. La loi fédérale concrétise ainsi deux aspects essentiels du protocole facultatif.

La loi laisse ouverte la question de la structure institutionnelle de la CNPT. Dans le contexte où la mise en œuvre nationale des obligations en matière des droits de l'homme relève en grande partie de la responsabilité du DFJP, le rattachement administratif de la CNPT au DFJP semblait la solution la plus sensée.

La question de l'indépendance a été abordée, à plusieurs reprises, avec la CNPT ces dernières années. Grâce à son rattachement administratif au DFJP, la CNPT peut profiter des ressources administratives et en personnel existantes, sans avoir à verser de compensation ; ceci est un avantage pour la CNPT du point de vue économique. Si elle ne devait plus être rattachée à l'administration fédérale, elle devrait assumer elle-même ces coûts.

Dans son dernier rapport d'activité³, la CNPT a indiqué que tant qu'il n'existerait pas d'institution nationale des droits de l'homme (INDH), elle ne pourrait trouver aucun autre rattachement institutionnel indépendant de l'administration fédérale.

Par ailleurs, l'expertise du 31 juillet 2017 sur les « aspects juridiques de l'indépendance de la CNPT », mentionnée au chiffre 19 du rapport du SPT, indique que le rattachement administratif de la CNPT au sein du Secrétariat général du DFJP n'a pas entraîné de problèmes de mauvaise application du droit. Dans le passé, le Secrétariat général du DFJP n'a reçu aucune indication de la part de la CNPT selon laquelle le rattachement administratif au DFJP compromettrait son indépendance matérielle. Dans ce contexte, le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité de modifier le rattachement actuel.

3.2 Budget et ressources financières

Chiffres 27 et 32 : Le Sous-Comité recommande ainsi à l'Etat Partie de doter la CNPT d'un budget distinct de celui alloué au DFJP, afin qu'elle jouisse d'une autonomie financière et par conséquent, d'une indépendance opérationnelle.

³ CNPT, Rapport d'activité 2019 : <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/fr/data/Berichte/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht-2019.pdf.download.pdf/taetigkeitsbericht-2019-f.pdf>

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Le Sous-Comité recommande à l'Etat partie de doter la CNPT d'un budget adéquat, afin de garantir son indépendance opérationnelle et le bon exercice de son mandat, conformément aux articles 17, 18, 19 et 20 du Protocole. Dans cette optique, il encourage l'Etat partie à reconsidérer le budget alloué au mécanisme, en prenant dûment en compte les besoins exprimés par le mécanisme lui-même, pour lui permettre de réaliser de manière adéquate son programme annuel de visites sur l'ensemble du territoire national ; de recourir en tant que de besoin aux services d'experts externes et d'interprètes dans diverses langues ; de conduire ses activités de suivi ; de travailler en partenariat avec les acteurs concernés par la prévention de la torture et de couvrir tous les besoins logistiques indispensables à son bon fonctionnement.

Dans le message du Conseil fédéral relatif à la LF-CNPT, on supposait que la CNPT effectuerait chaque année vingt à trente visites dans des lieux de privation de liberté. A l'époque, le Conseil fédéral avait estimé le coût de ces visites à un maximum de 184 000 CHF. Lors de sa création, la CNPT s'est vu attribuer un Secrétariat permanent avec un total de 130 % de postes et son budget était de 360 000 CHF par an jusqu'en 2012.

Le budget de la CNPT a été augmenté au cours des années suivantes. Les augmentations ont été effectuées en relation avec de nouvelles tâches, telles que le contrôle de l'exécution des renvois en vertu du droit des étrangers, des activités de contrôle dans le domaine des centres d'asile fédéraux ou le projet « Examen des standards en matière de droits de l'homme et de la prise en charge médicale des personnes détenues dans les établissements de privation de liberté ». Aujourd'hui, le Secrétariat dispose de 340 % de postes (état au 01.09.2020) et d'un budget global de 960 600 CHF. En outre, le Secrétariat général du DFJP finance un·e stagiaire d'une Haute Ecole pour le Secrétariat de la CNPT. De même, les dépenses pour le loyer et l'assistance informatique ne sont pas facturées à la CNPT. Dans le cas d'un déménagement hors de l'administration fédérale, la CNPT devrait couvrir ces coûts avec le budget existant.

La CNPT décide de manière autonome de l'utilisation des ressources financières et du nombre de visites qu'elle peut effectuer dans le cadre du budget. Depuis l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), le budget de la CNPT doit être géré dans le cadre du budget global du Secrétariat général du DFJP.

La CNPT a jusqu'à présent été exemptée de toute obligation d'épargne mais, comme toutes les unités administratives fédérales, elle doit organiser sa planification financière de manière à respecter le cadre financier. Il a été clarifié avec l'AFF si un crédit individuel au sens de l'article 30a, alinéa 5, de la Loi sur les finances⁴ constituerait également une possibilité d'autonomie accrue comme alternative au budget global du Secrétariat général du DFJP, auquel la CNPT est rattachée administrativement. L'AFF s'est prononcée contre la création d'un crédit individuel pour la CNPT. Selon l'article 30a, alinéa 5, de la Loi sur les finances, un tel crédit n'est destiné qu'à des mesures et projets individuels importants.

En 2019, la CNPT a effectué 23 visites de contrôle dans des lieux de privation de liberté. Le Conseil fédéral estime que la CNPT et le Secrétariat disposent aujourd'hui de ressources financières et humaines suffisantes pour remplir les tâches prévues par la loi. La CNPT a la souplesse nécessaire pour utiliser ses ressources, mais elle est également tenue de fixer des priorités.

⁴ RS 611.0

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

3.3 Membres et Secrétariat

Chiffres 35, 39 et 40 : Le Sous-Comité recommande à l'Etat partie de revoir le mode de fonctionnement des membres de la CNPT afin de leur permettre de se consacrer pleinement aux activités du mécanisme, notamment en prévoyant la possibilité d'un exercice à temps plein pour certains d'entre eux et l'allocation de ressources financières nécessaires à leur rémunération.

Le Sous-Comité recommande à l'Etat Partie de garantir l'indépendance de son MNP (en accord avec l'article 18.1 du Protocole) et son opérationnalité, en augmentant de manière significative les effectifs du secrétariat de la CNPT, en s'assurant que tous les personnels du secrétariat lui soient dédiés exclusivement, et soient sous son contrôle direct.

Plus généralement, le SPT est d'avis qu'un secrétariat permanent étoffé et dédié ainsi que des membres disponibles, exerçant à temps plein au profit du mécanisme national de prévention sont plus à même de définir et conduire une stratégie opérationnelle efficace.

En vertu de l'article 7, alinéas 1 et 2, LF-CNPT, la CNPT est responsable de sa constitution, de l'organisation et des méthodes de travail. Cela lui permet de choisir comment exécuter au mieux ses tâches et de décider de manière indépendante de l'utilisation des moyens financiers. La CNPT est composée de douze membres possédant une expertise dans les domaines des droits de l'homme, de la justice, de l'exécution des peines et mesures, de la médecine, de la psychiatrie et de la police. Leur travail pour la CNPT à titre accessoire leur permet de maintenir leur expertise par le biais d'autres activités. Les membres reçoivent une indemnité journalière pour leur travail. La loi prévoit également que l'on puisse faire appel à des experts externes dont l'expérience est nécessaire dans certains domaines plus spécifiques.

Le pourcentage de postes au sein du Secrétariat de la CNPT a été augmenté ces dernières années pour atteindre aujourd'hui 340 % (état au 01.09.2020).

Le Conseil fédéral estime que l'organisation de la CNPT a fait ses preuves car elle lui offre suffisamment de souplesse pour nommer les membres et les experts adéquats en fonction du type de visites de contrôle. Le Conseil fédéral est également d'avis que le modèle actuel, comptant douze membres exerçant cette activité à titre accessoire, a fait ses preuves.

4 Cadre juridique et institutionnel

4.1 Compétence fédérale en matière de procédure pénale et de garanties juridiques

4.1.1 Définition et incrimination de la torture

Chiffre 43 : Tout en rappelant les recommandations du Comité contre la torture et du Comité des droits de l'homme, et afin de mettre en œuvre l'article 4 de la Convention, le SPT recommande à l'Etat partie d'introduire, au sein de son Code pénal, une incrimination spécifique du crime de torture, définie conformément à l'article premier de la Convention.

Comme le rappelle à juste titre le SPT, et conformément à l'article 4, alinéa 1, de la Convention : « Tout Etat partie veille à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal ». L'article 1 de la Convention définit les actes de torture comme le fait, pour un organe public, d'infliger une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, à une personne afin notamment d'obtenir d'elle des renseignements ou des aveux, de la punir ou de l'intimider. Ce qui est donc demandé aux Etats n'est pas d'incriminer spécifiquement la torture, mais bien d'incriminer l'ensemble des comportements couverts par ces deux dispositions, ce qui est le cas en Suisse.

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Dans le contexte des crimes contre l'humanité tout d'abord, il faut souligner que la torture est expressément réprimée par l'article 264a CP. En effet, la lettre f de l'alinéa 1 de cette disposition punit d'une peine privative de liberté de cinq ans au moins celui qui, dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile, inflige à une personne se trouvant sous sa garde ou sous son contrôle de grandes souffrances ou porte gravement atteinte à son intégrité corporelle ou à sa santé physique ou psychique.

Les infractions de droit commun répriment quant à elles les atteintes à la vie, à l'intégrité physique, sexuelle et psychique et à la liberté (menace, contrainte, séquestration ou enlèvement), les abus d'autorité ou encore les actes d'entrave à l'action pénale. Les comportements de mise en danger de la vie ou de la santé sont également sévèrement réprimés. Quiconque commet l'une de ces infractions est punissable, y compris les fonctionnaire ou autorités. L'instigation et la complicité sont également punissables (art. 24 et 25 CP), de même que la tentative (art. 22 CP), ce qui permet de poursuivre non seulement les auteurs directs des comportements répréhensibles, mais également les supérieurs hiérarchiques par exemple. Ainsi, l'affirmation du SPT selon laquelle « des actes de torture commis durant l'arrestation, la garde à vue, ou durant l'exécution d'une peine ou dans tout autre cadre de privation de liberté (...) ne seraient pas incriminés » n'est pas exacte.

En ce qui concerne les peines prévues pour les infractions précitées, elles revêtent un caractère proportionné et dissuasif et sont en parfaite adéquation avec l'ensemble des peines prévues par le Code pénal. En cas de concours entre plusieurs infractions, le plafond de la peine prévue pour l'infraction la plus grave peut être multiplié par 1.5 (art. 49 CP). Les délais de prescription sont, en outre, suffisamment longs pour permettre aux autorités pénales d'effectuer leur travail sans pression, tout en respectant le principe de célérité (art. 5 CPP). Ces délais, qui oscillent entre sept et trente ans selon la gravité de l'infraction, ont d'ailleurs été prolongés lors de la révision de la partie générale du CP et ils cessent de courir dès que le jugement de première instance a été rendu (art. 97 CP). Dans le contexte des crimes contre l'humanité, la torture est même imprescriptible (art. 101 CP).

Il est finalement à noter, pour souligner à quel point la Suisse applique une tolérance zéro à l'encontre des actes de torture, que les moyens de contrainte, le recours à la force, les menaces, les promesses, la tromperie et les moyens susceptibles de restreindre les facultés intellectuelles ou le libre arbitre sont interdits dans l'administration des preuves (art. 140 CPP). Les éventuelles preuves obtenues par le biais de telles méthodes seraient absolument inexploitable (art. 141, al. 1, CPP).

A la lumière de ces éléments, l'affirmation du SPT selon laquelle : « [...] les seuls actes de torture réprimés sont ceux commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre la population civile [...] » est fausse. Tous les actes assimilables à des actes de torture en Suisse sont réprimés, quel que soit le contexte dans lequel ils ont été commis. La création d'une norme pénale réprimant spécifiquement la torture n'est pas exigée par les articles 1 et 4 de la Convention, de sorte que la Suisse respecte ses engagements découlant de ces deux dispositions.

4.1.2 Garanties fondamentales

Chiffre 45 : Le SPT invite l'État partie à s'assurer que toute personne privée de liberté dispose, dès le début de la privation de liberté, c'est-à-dire dès le moment où elle est privée de sa liberté d'aller et de venir par la police, de toutes les garanties juridiques fondamentales, à savoir, le droit d'accès à un avocat, de prévenir ses proches, et de bénéficier d'un examen médical indépendant (y compris par un médecin de son choix).

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Contrairement à ce que soutient le SPT, l'accès aux garanties juridiques ne commence pas lorsque le processus d'audition est amorcé. Au contraire, l'ordre juridique prévoit que cet accès est déjà garanti au stade de l'arrestation provisoire (art. 219 CPP). En effet, dès l'instant où un soupçon apparaît, la police doit informer immédiatement le prévenu de son droit de faire appel à un avocat (art. 219, al. 1, CPP, en relation avec l'art. 158 CPP). Le Code de procédure pénale ne fait aucune allusion à un délai de trois heures durant lequel le suspect n'aurait pas le droit de faire appel à un avocat⁵. La législation suisse va ainsi plus loin que les principes développés par la CourEDH selon lesquels « il faut, en règle générale, que l'accès à un avocat soit consenti dès le premier interrogatoire d'un suspect par la police »⁶. Il est toutefois possible dans le cas où la personne arrêtée ne parle pas une langue officielle que celle-ci ne puisse avoir accès aux garanties juridiques de manière absolument immédiate (nécessité de disposer d'informations traduites ou d'un·e interprète).

De la même manière, le cadre légal garantit à la personne arrêtée provisoirement ou mise en détention provisoire ou en détention pour des motifs de sûreté le droit d'informer ses proches dès son arrestation, ainsi que son employeur ou la représentation diplomatique étrangère dont il relève (art. 214 CPP).

En ce qui concerne l'examen médical, l'ordre juridique suisse garantit à toute personne appréhendée le droit de se faire examiner par un médecin indépendant dès son arrestation et à chaque fois qu'elle le demande, ceci dans le respect du choix du médecin effectué par la personne appréhendée, sous réserve des cas d'indisponibilité du médecin choisi et du risque de collusion⁷.

A noter encore que le droit à l'information revêt une importance fondamentale en Suisse. L'information sur les droits est dès lors considérée comme une règle de validité et non comme une simple prescription d'ordre. Ainsi, et conformément à l'article 158, alinéa 2, CPP, les preuves obtenues sans que l'information ait été donnée sont purement et simplement inexploitable, quelle que soit l'infraction commise et sa gravité⁸.

Enfin et de manière générale, le prévenu peut faire vérifier la régularité de la procédure en déposant un recours, auprès de l'autorité de recours compétente, contre les décisions et les actes de procédure de la police et du ministère public (art. 393 ss CPP). Il peut également se plaindre de la façon dont il a été traité durant la procédure devant le juge du fond, puis dans le cadre d'un appel à l'autorité supérieure (art. 398 CPP). Toutes les mesures présentées ici garantissent au prévenu une procédure équitable.

4.1.3 Mécanismes de plainte (internes et externes)

Chiffres 47 et 48 : Le Sous-Comité recommande à l'Etat partie de garantir l'existence de mécanismes de dépôt de plainte visant des actes ou omissions des autorités en charge de leur traitement. De tels mécanismes devraient être disponibles au sein de tous les lieux de privation de liberté, et les informations les concernant, transparentes et largement diffusées, en plusieurs langues. L'Etat partie devrait également veiller à ce que toutes les allégations ou plaintes relatives à des actes de torture et de mauvais traitements soient communiquées

⁵ L'art. 219 al. 5 CPP mentionne simplement que si la personne arrêtée doit être gardée au poste plus de trois heures, la prolongation de la garde doit être ordonnée par des membres du corps de police habilités par la Confédération ou par le canton.

⁶ Arrêt de la CourEDH du 27 novembre 2008, Salduz c. Turquie, § 55

⁷ FF 2006 1371

⁸ VERNIORY JEAN-MARC, art. 158 N 26, in: Kuhn A./Jeanneret Y. (édit.), Commentaire romand – Code de procédure pénale, Bâle 2009. Cet auteur soutient également qu'une information partielle sur les droits équivaut à une absence d'information.

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

sans délai et de manière impartiale aux autorités compétentes, qu'elles fassent l'objet d'une enquête et que, si nécessaire, des sanctions dissuasives soient appliquées.

Conformément à l'article 301 CPP, chacun a le droit de dénoncer des infractions à une autorité de poursuite pénale, par écrit ou oralement. Les autorités de poursuite pénale sont en particulier le ministère public et la police (art. 12 CPP). Ces autorités sont indépendantes (art. 4 CPP), soumises à la maxime de l'instruction (art. 6 CPP) et tenues d'ouvrir et de conduire sans délai une procédure, lorsqu'elles ont connaissance d'infractions ou d'indices laissant présumer l'existence d'infractions (art. 5 et 7 CPP). De plus, la personne prétendument lésée peut adresser à la direction de la procédure une demande de récusation à l'encontre d'une personne exerçant une fonction au sein d'une autorité pénale si certains motifs sont de nature à la rendre suspecte de prévention (art. 56 ss CPP). En cas d'opposition à la demande de récusation, le litige est tranché par le ministère public lorsque la police est concernée (art. 59, al. 1, let. a, CPP). La personne prétendument lésée peut adresser sa plainte directement au ministère public (art. 301 CPP). Aucun dénonciateur n'est ainsi tenu de passer par la police. Dans les autres cas où une plainte est déposée contre une autorité impliquée, les règles relatives à la procédure en cas de récusation s'appliquent (art. 59 CPP). Les autorités pénales (y compris les policiers) qui constatent des infractions dans l'exercice de leurs fonctions ont l'obligation de les dénoncer aux autorités compétentes (art. 302 CPP). Les parties peuvent faire recours contre les décisions et les actes de procédure de la police et du ministère public (art. 393 CPP). L'ensemble de ces dispositions garantit à toute personne lésée par un agent de l'État une procédure équitable, menée par une autorité indépendante. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs confirmé que toute personne qui prétend de manière défendable avoir été traitée de façon inhumaine ou dégradante par un fonctionnaire de police a droit à une enquête officielle effective et approfondie⁹.

Si la plupart des cantons ont laissé au ministère public le soin de poursuivre les infractions commises par des représentants des agents de l'État (y compris des policiers), certains ont instauré des mesures supplémentaires pour renforcer les garanties (déjà solides) prévues par le Code de procédure pénale. Parmi ces mesures, on peut, par exemple, mentionner le fait de confier les auditions exclusivement à des représentants du ministère public, à un officier d'un autre corps de police que celui concerné par l'affaire ou encore, comme dans le canton de Genève, à un corps de police spécialement affecté à ce type d'affaires (Inspection générale des services). Enfin, d'autres cantons ont mis sur pied des mécanismes alternatifs à ceux prévus par le Code de procédure pénale pour gérer les plaintes dirigées contre les fonctionnaires de police. Ainsi, par exemple, les cantons de Zurich, Vaud, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Zoug disposent d'un bureau de médiation. De même, dans les villes de Berne, Lucerne, Saint-Gall, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthur et Zurich, il existe des services d'ombudsman communaux.

5 Visites de lieux de privation de liberté

5.1 Aperçu de la situation carcérale

Chiffre 52 : Le SPT rappelle que la privation de liberté avant jugement ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort, et être limitée à des circonstances exceptionnelles et pour des périodes limitées, eu égard au principe de nécessité et de proportionnalité.

La Suisse prend note de cette recommandation du Sous-Comité, tout en rappelant que le Code de procédure pénale ne prévoit pas autre chose. En effet, il ressort clairement des

⁹ ATF 138 IV 86, cons. 3.1.1, ATF 131 I 455, consid. 1.2.5

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

articles 197, al. 1, et 237, al. 1, CPP, que la détention provisoire est subsidiaire à toutes les autres mesures. Par ailleurs, et conformément à l'article 221, al. 1, CPP, la détention provisoire ne peut être ordonnée qu'à des conditions restrictives (existence d'un risque de fuite, de récidive ou de collusion) et en présence de forts soupçons de commission d'une infraction d'une certaine gravité, soit un délit ou un crime au sens de l'article 10 CP. Il s'agit donc bien d'une *ultima ratio* en droit suisse.

5.2 Etablissements de police

5.2.1 Allégations de mauvais traitements

Chiffre 55 : Le SPT recommande qu'il soit fermement rappelé aux agents de police, et a fortiori aux agents privés exerçant des tâches de surveillance contractuellement déléguées par les autorités, de respecter en tout temps les droits et la dignité des personnes privées de liberté sous leur garde.

Selon les informations du canton de Zurich, les personnes détenues au sein de la prison de police sont principalement prises en charge par des membres de l'assistance à la sécurité appartenant à une section de la prison de police ; ils sont parfois assistés par des policiers de la police cantonale zurichoise. Ils reçoivent régulièrement une formation sur la manière de traiter les personnes détenues correctement et avec respect. Une grande importance est accordée à ce sujet dans le cadre des cours de formation et de formation continue. Si des prestataires de services privés sont impliqués (en particulier lors de transports intercantonaux), il est souligné que le traitement des personnes détenues doit être respectueux et conforme à la loi.

Le canton de Vaud mentionne qu'un rappel aux droits et à la dignité des personnes privées de liberté est régulièrement fait tant auprès du personnel policier qu'aux agents de sociétés de sécurité privées. Les autorités vaudoises poursuivront ces rappels et ne toléreront aucun abus.

D'après le canton de Genève, chaque usage de contrainte effectué par la police genevoise est consigné en détail dans les rapports de police, spécifiquement dans la rubrique idoine. Tous ces usages de la force sont scrupuleusement monitorés et analysés par les autorités compétentes pour s'assurer de leur conformité. Les résultats de ces analyses sont systématiquement transmis à la chancellerie de la Commandante. Par ailleurs, les policiers sont formés (formation de base - théorie et pratique) aux usages de la force et des formations continues sont régulièrement organisées. Quant à l'entreprise Securitas, dont l'action se limite essentiellement aux transports cantonaux et intercantonaux ou aux gardes en milieu hospitalier, aucune doléance n'a été communiquée au Service des commissaires, qui mandate généralement cette entreprise pour diverses missions de surveillance. D'éventuels manquements constatés par la police seraient, selon leur gravité, rapportés à la hiérarchie ou transmis à l'Inspection générale des services.

5.2.2 Garanties fondamentales

Chiffre 60 : Le Sous-Comité recommande que toutes les personnes détenues soient dûment informées de leurs droits dans une langue qu'elles comprennent, bénéficient de services d'interprétation le cas échéant et se voient assigner un avocat avec lequel elles puissent s'entretenir.

Voir la réponse au chiffre 45.

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Le canton de Zurich indique qu'à l'occasion de l'interrogatoire suivant leur arrestation, les personnes détenues sont informées du motif de leur détention. En outre, elles reçoivent une brochure (disponible en 31 langues) décrivant leurs droits et obligations ainsi que la suite de la procédure. Si la personne détenue ne parle pas l'allemand, on recourt à un·e interprète pour toutes les auditions avec la police et le ministère public. Si la personne prévenue le souhaite, un·e avocat·e de la première heure sera désigné·e avant le premier interrogatoire de police.

La *Law Clinic* sur les droits des personnes vulnérables de l'Université de Genève a publié une brochure détaillée relative aux droits des personnes en détention provisoire à la prison de Champ-Dollon¹⁰. Une *law clinic* ou clinique juridique dans le cadre universitaire réunit des étudiants autour de membres du corps académique afin qu'ils effectuent des travaux juridiques *pro bono* au service de l'intérêt public, notamment dans le domaine de la justice sociale.

Chiffre 62 : Le SPT réitère sa recommandation d'accorder à toute personne privée de liberté les garanties fondamentales, dès le moment de la privation de liberté. L'Etat partie devrait, en outre, veiller à ce que les informations sur les droits des personnes privées de liberté soient affichées dans les postes de police à des endroits où elles peuvent être lues aisément, et dans les langues appropriées.

Voir la réponse au chiffre 45.

Le canton de Genève précise que l'appréhension est réglée, au niveau cantonal, par la directive D4 édictée par le Ministère public genevois. Il convient de rappeler que cette phase se veut la plus brève possible et que la suite de la procédure se fonde sur les éléments recueillis. Il n'est dès lors pas prévu de procéder à la communication de ces informations à ce moment-là. Quant aux supports proposés, la communication personnelle et spécifique lors de l'audition semble davantage appropriée.

Chiffre 67 : Le SPT recommande à l'Etat partie de transférer sans délai les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine dans les établissements appropriés à une détention de plus longue durée, les commissariats devant impérativement retrouver leur vocation de locaux de garde à vue n'excédant pas les 48 heures comme prévu par le CPP.

Les autorités vaudoises rappellent la surpopulation dont font l'objet trois de ses six établissements accueillant des personnes en détention avant jugement. En effet, pour ces trois sites, le taux d'occupation varie entre 120 et 170 %. Il convient également de relever que les sites accueillant des personnes en exécution de peines sont exploités à 100 % de leur capacité. En réponse à cette problématique, le canton de Vaud a pris toutes les mesures qui s'imposent, à savoir qu'il a procédé à une planification de développement de nouvelles infrastructures pénitentiaires qui permettra, à l'horizon 2030, de répondre à la recommandation 67 par la création d'environ 400 nouvelles places de détention. La construction d'un nouvel établissement de cette envergure prend toutefois du temps, les délais étant liés aux processus d'acceptation des crédits et de réalisation des nouvelles infrastructures. Dans l'attente de ces nouvelles cellules, l'usage de moyens alternatifs à la détention a été largement développé par le Service pénitentiaire. A titre d'exemple, en matière de travail d'intérêt général (TIG), on est passé de 29 en 2017 à 249 exécutions sous cette forme en 2019. Enfin, il convient de préciser que le taux d'occupation des cellules de police a connu une baisse importante depuis

¹⁰ <https://www.unige.ch/droit/lawclinic/files/3515/6827/7741/droits-personnes-detention-provisoire.pdf>

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

juin 2019. Ainsi, si la moyenne des heures de détention dans les cellules de police était de l'ordre de 215 heures en 2019, elle se situe autour des 41 heures en 2020 (état au 2 juillet 2020).

5.2.3 Conditions matérielles

Chiffre 73 : Comme indiqué précédemment, le SPT recommande à l'Etat partie de transférer sans délai les personnes actuellement placées en détention provisoire, et purgeant une peine dans les commissariats de police de Lausanne vers des établissements pénitentiaires appropriés.

Voir la réponse des autorités vaudoises à la recommandation figurant au chiffre 67.

Chiffre 75 : Le Sous-Comité recommande que des mesures appropriées soient prises pour améliorer les conditions matérielles de l'hôtel de police de Zurich, notamment mettre en place des systèmes d'éclairage naturel, de chauffage, d'accès à l'eau chaude et à une ventilation adéquate.

Chaque cellule de la prison de police dispose de toilettes et d'un lavabo avec de l'eau courante froide potable. Les douches ont de l'eau chaude. En outre, toutes les cellules sont équipées d'un grand radiateur réglable individuellement. Comme les fenêtres sont fermées, chaque cellule possède un système de ventilation apportant de l'air frais. L'éclairage des cellules est actuellement optimisé par le remplacement des lampes à économie d'énergie existantes par des lampes LED plus brillantes. De grandes transformations ne seraient plus économiquement viables étant donné que l'actuelle prison de police devrait être remplacée, en avril 2022, par une nouvelle prison située dans le Centre de police et de justice.

5.2.4 Examen médical

Chiffre 77 : Le SPT recommande que toute personne appréhendée/arrêtée provisoirement ait un droit effectif, dès le début de la privation de liberté, d'être examinée par un médecin indépendant (le cas échéant de son choix). Les résultats de tout examen doivent être consignés et mis à la disposition de la personne détenue et de son avocat.

Le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas nécessaire que le droit à être examiné par un médecin – y compris un médecin choisi – soit formellement garanti au tout début de la privation de liberté. A cet égard, il faut rappeler que cette question ne relève pas de la procédure pénale à proprement parler mais du droit à la liberté personnelle consacré à l'article 10, alinéa 2, Cst.¹¹. Par conséquent, il ne paraît pas opportun de prévoir une disposition spécifique dans le Code de procédure pénale ou ailleurs. S'agissant du libre choix du médecin, celui-ci ne peut être absolument garanti (risque de collusion, accord et disponibilité du médecin, etc.). Voir également la réponse au chiffre 45 sur ce point.

Chiffre 81 : Le SPT est d'avis que les traitements médicamenteux devraient être, dans toute la mesure du possible, préparés et distribués par un personnel soignant qualifié.

De manière générale et autant que les ressources le permettent, la préparation et la distribution des médicaments sont effectuées par le personnel spécialisé, généralement les membres du service médical de l'établissement de privation de liberté.

¹¹ ATF 102 Ia 302, consid.2

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Le canton de Vaud indique que la préparation des traitements médicamenteux et la gestion du stock (pharmacie) sont de la responsabilité du personnel de santé. Ce même personnel confie au personnel non médical des zones carcérales les médicaments dont la distribution lui sera déléguée ; les infirmiers·ères s'assurent que le personnel non médical dispose des informations sur le nom des médicaments, les indications génériques, les effets attendus et les effets secondaires possibles. Les infirmiers·ères veillent également à ce que les médicaments soient accompagnés d'une indication précise et détaillée de l'identité du patient ou de la patiente et du numéro de sa cellule. La procédure est règlementée de manière précise dans un document de délégation élaboré par le Service de médecine et de psychiatrie pénitentiaires.

Chiffre 83 : L'hôtel de police de Zurich devrait s'assurer que la cellule d'attente dédiée à l'accueil de détenus malades, a fortiori lors de passages réguliers, donc prévisibles, soit équipée d'un fauteuil, d'un lit, de lumière suffisante, et avoir une température ambiante adéquate.

Selon le canton de Zurich, cette recommandation a déjà été mise en œuvre. Dans la prison de police, deux cellules spécialement séparées sont conçues comme salles d'attente.

5.3 Etablissements pénitentiaires

5.3.1 Etablissements dédiés à l'exécution de peines

5.3.1.1 Régime de vie

Chiffre 89 : Rappelant les Règles Mandela, le SPT invite l'Etat partie à reconsidérer sa position selon laquelle un refus de travail entraîne des sanctions disciplinaires.

Le Conseil fédéral rappelle tout d'abord que l'astreinte au travail est limitée, par la loi, aux personnes détenues déjà condamnées exécutant une peine ou une mesure (art. 81 et 90, al. 3, CP) ou en exécution anticipée (art. 236 CPP). La détention provisoire (226 CPP), la détention en vue de l'extradition (art. 47ss EIMP) et la détention administrative (art. 75, 76 et 78 LEI) n'impliquent pas d'obligation de travailler¹².

L'exécution de la peine privative de liberté a notamment pour but général d'améliorer le comportement social de la personne détenue, en particulier sa capacité à respecter la loi (art. 75, al. 1, CP). L'astreinte au travail permet plus spécifiquement de renforcer ses capacités de réinsertion après la libération, notamment dans la vie professionnelle. La personne détenue peut ainsi acquérir des connaissances spécifiques qui pourront lui être utiles dans un cadre professionnel. L'astreinte au travail permet également d'offrir un programme d'occupation, de structurer le quotidien et d'assurer le bon fonctionnement de l'établissement¹³. Selon l'article 81 CP, le travail doit correspondre, autant que possible, aux aptitudes, à la formation et aux intérêts de la personne détenue. L'astreinte au travail existe donc seulement s'il s'agit d'un travail adapté aux capacités physiques et intellectuelles de la personne concernée¹⁴. Les personnes détenues souffrant d'un handicap physique ou mental peuvent se voir offrir une activité occupationnelle adaptée.

Par conséquent, le travail en détention n'a pas de fonction punitive mais prépare et favorise la réinsertion de la personne condamnée de manière adaptée à ses intérêts et aptitudes,

¹² ATF 123 I 221, c. II.3

¹³ ATF 139 I 180, c. 1.6

¹⁴ ATF 139 I 180, c. 1.6

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

au sens des Règles Mandela 96 et 97. Il existe différents types de sanctions disciplinaires, à commencer par l'avertissement (art. 91, al. 2, CP). Dans ce contexte et en rappelant que les compétences dans ce domaine appartiennent aux cantons (art. 91, al. 3, CP¹⁵ et art. 123, al. 2, Cst.), le Conseil fédéral n'envisage pas d'édicter de disposition spécifique dans le Code pénal à ce sujet.

5.3.1.2 Contacts avec l'extérieur

Chiffre 91 : Le SPT souhaiterait être informé des mesures prises pour améliorer l'accès au téléphone.

Pour ce qui est de l'accès au téléphone au JVA Pöschwies, la durée limitée de dix minutes (selon un système de roulement) s'explique pour garantir un accès équitable au seul téléphone d'un groupe résidentiel (24 à 30 personnes détenues). Ce système sera remplacé et permettra d'augmenter le nombre de téléphones à trois dans chaque groupe résidentiel. En conséquence, la durée d'accès au téléphone sera plus importante. Ce projet devrait être réalisé au plus tard durant le premier trimestre 2021.

5.3.1.3 Quartiers de haute sécurité

Chiffre 94 : Le SPT recommande à l'Etat partie d'envisager d'harmoniser la procédure de placement à l'isolement, si possible par voie législative. Il recommande en outre de garantir que toute décision de mise à l'isolement soit légale, nécessaire, proportionnelle et non discriminatoire. Elle devrait en outre être assortie de garanties juridiques notamment offrir des possibilités de recours, et de réexamen périodique.

L'isolement (détention cellulaire) intervient dans trois cas: pour une période d'une semaine au plus au début de la peine et pour en préparer l'exécution ; pour protéger la personne détenue ou des tiers ; ou à titre de sanction disciplinaire (art. 78 CP). Lorsque la mise en détention cellulaire intervient pour des raisons de sécurité (art. 78, let. b, CP) ou en tant que sanction disciplinaire (art. 78, let. c, CP), elle fait l'objet d'une décision susceptible de recours. Une telle décision restreignant les droits fondamentaux, elle doit répondre aux critères de l'article 36 Cst. qui sont l'existence d'une base légale formelle, l'existence d'un intérêt public prépondérant ou la protection d'un droit fondamental d'autrui, le respect du principe de proportionnalité et l'inviolabilité de l'essence des droits fondamentaux.

A noter que la feuille d'informations du Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest mentionne la procédure et les garanties juridiques (droit d'être entendu, voies de droit, etc.) des personnes placées dans une section sécurisée¹⁶.

Eu égard aux compétences conférées aux cantons en matière d'exécution des peines et mesures (art. 123, al. 2, Cst.), le Conseil fédéral ne prévoit pas de légiférer expressément sur cette question.

¹⁵ Article 91, alinéa 3, CP : « Les cantons édictent des dispositions disciplinaires en matière d'exécution des peines et des mesures. Ces dispositions définissent les éléments constitutifs des infractions disciplinaires, la nature des sanctions et les critères de leur fixation ainsi que la procédure applicable ».

¹⁶ Le placement dans une section sécurisée s'effectue, dans ce cas, pour leur propre protection ou celle d'autrui, en cas de risque élevé de fuite ou en cas d'atteinte sérieuse au calme et à l'ordre au sein de l'établissement. Voir *Merkblatt Einweisung in die Sicherheitsabteilung* : https://www.konkordate.ch/download/pictures/55/vlsy8sad27n02m456hynd4fdc3ldan/30.3_merkblatt_einweisung_i_sicherheitsabteilungen_november_2013.pdf.

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

5.3.1.4 Discipline

Chiffre 96 : Le SPT souhaite rappeler que la durée maximale d'isolement disciplinaire ne devrait pas excéder 14 jours, qu'il devrait être utilisé uniquement en dernier ressort dans des cas exceptionnels, pour une durée aussi brève que possible, sous contrôle indépendant et uniquement avec l'autorisation d'une autorité compétente. En outre, la sanction disciplinaire ne devrait pas comporter de restrictions concernant les contacts avec les proches (sauf infraction impliquant ces proches).

Le canton de Zurich indique que la durée maximale de 20 jours pour les arrêts se fonde sur des bases légales cantonales et concordataires¹⁷. Il précise à cet égard qu'en pratique, des arrêts allant jusqu'à 20 jours maximum ne sont ordonnés qu'avec beaucoup de retenue et uniquement lors d'infractions disciplinaires très graves et/ou répétées. Dans ce contexte et au vu des bases légales claires, le canton de Zurich ne prévoit pas de changer sa pratique. Les arrêts ont pour but que la personne concernée ne puisse quitter sa cellule que pour la promenade quotidienne et ne bénéficie pas de contacts avec l'extérieur tels que des visites et des congés. Les relations avec les autorités et les défenseurs sont réservées. De même, une prise en charge médicale et sociale est garantie. En outre, des allègements du régime des arrêts peuvent être accordés, si nécessaire, dans des cas particuliers.

Les autorités vaudoises sont conscientes de la limite fixée à 14 jours pour l'isolement disciplinaire et des conséquences de son utilisation sur la santé psychique des personnes détenues. D'ailleurs, le Règlement sur le droit disciplinaire du canton de Vaud prévoit une consultation du service médical concernant l'aptitude à purger la sanction d'arrêt prononcée. Il faut toutefois relever que la question de la durée maximale de l'isolement disciplinaire est largement débattue au sein du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et du Conseil européen de coopération pénologique (PC-CP). En tous les cas, les très rares situations ayant conduit au prononcé d'une sanction disciplinaire de plus de 14 jours l'ont été suite à des faits très graves. Les sanctions prononcées ne le sont toujours qu'après un examen rigoureux. Par ailleurs, ces rares cas d'application n'ont jamais concerné des personnes souffrant de troubles psychiques préexistants.

Chiffres 99 et 100 : Le SPT recommande l'instauration, dans chaque établissement pénitentiaire, d'un registre des sanctions disciplinaires, d'un registre des isolements pour motif de protection, d'un registre des plaintes et recours formés par les détenus qui indique le suivi qui a été accordé à ces plaintes.

Le SPT recommande en outre la mise en place d'un système d'analyse statistique à partir des registres informatisés existants, pour permettre un suivi et une analyse systémique des mesures prises.

Une majorité des cantons tient un registre des sanctions disciplinaires (voir aussi : Huitième rapport périodique de la Suisse au CAT [CAT/C/CHE/8 ; chiffre 121]).

5.3.1.5 Détenus sous mesures thérapeutiques (art. 59 CP)

Chiffre 102 : Le SPT est d'avis qu'une personne souffrant de troubles psychiatriques, et pour laquelle un traitement institutionnel a été ordonné, devrait être placée et prise en charge dans une structure médicale adaptée, dotée de personnel qualifié.

¹⁷ § 23c, alinéa 1, lettre. l, *Straf- und Justizvollzugsgesetzes* et chiffre 3, alinéa 1, lettre g, des Directives relatives au droit disciplinaire dans les établissements du Concordat de Suisse orientale du 7 avril 2006.

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

De manière générale, les personnes condamnées à la mesure thérapeutique institutionnelle de l'article 59 CP sont placées dans un cadre spécialisé : centre d'exécution de mesures, clinique de psychiatrie forensique, section spécialisée d'un établissement pénitentiaire, institution ou foyer spécialisés. Concernant le manque de places dans ces structures spécifiques, plusieurs projets d'agrandissement de cliniques forensiques et d'établissements pouvant accueillir des personnes sous le coup d'une mesure sont à l'examen sur les sites de Rheinau (ZH), Wil (SG), Königsfelden (AG), Realta (GR) et Bâle. En ce qui concerne l'exécution dans un cadre fermé (selon l'art. 59, al. 3, CP), des places supplémentaires sont prévues sur le site de Cery (VD), à Curabilis (GE) et en VS (dans le cadre du projet « Vision 2030 »). En outre, un total de 39 places avec un setting sécuritaire léger sont prévues à la clinique Münsterlingen (TG) (19 places) et à la clinique de Wil (SG) (20 places).

Au total, plus de 100 places devraient être créées d'ici 2024-2025 ce qui devrait porter, lorsque les projets seront réalisés, à plus de 400 places affectées exclusivement aux besoins des personnes atteintes de troubles psychiques.

Lorsque les personnes condamnées à une mesure au sens de l'article 59 CP sont placées dans la section spécifique d'un établissement fermé (en présence d'un risque de fuite ou de récidive), le Code pénal indique expressément que le traitement thérapeutique nécessaire doit être assuré par du personnel qualifié (art. 59, al. 3, CP).

5.3.2 Etablissements mixtes dédiés à l'exécution de peines et à la détention préventive

5.3.2.1 Conditions matérielles

Chiffre 106 : Le SPT recommande de s'assurer que :

- les conditions d'aération et de ventilation de l'ensemble des cellules soient adéquates ;
- les cellules disciplinaires soient toutes dotées d'un point d'eau, et que l'intimité des détenus soit préservée en excluant les toilettes du champ des caméras de surveillance.

S'agissant des conditions matérielles de détention à la prison régionale de Berne, le canton de Berne indique que la construction de nouveaux établissements et les rénovations font partie d'une stratégie globale pour les quinze prochaines années. Au total, le canton a l'intention d'investir 580 millions de francs dans la modernisation des infrastructures du système pénitentiaire. L'entretien et l'adaptation de la prison régionale de Berne, en réduisant le nombre de places de détention de 126 à 70, sont estimés à environ 13 millions de francs et devront être réalisés dans la phase 2. Tant que les mesures d'entretien n'auront pas été mises en œuvre, aucun changement majeur ne sera apporté à la structure du bâtiment.

Concernant la qualité de l'air, divers travaux de transformation ont été entrepris. Ainsi, le système de ventilation a été complété par un système d'humidification. En outre, tous les clapets de ventilation ont été remplacés afin d'obtenir une meilleure circulation de l'air. Par ailleurs, la situation est suivie par les responsables de la prison et il est constamment évalué si des mesures à court terme doivent être prises.

Pour ce qui est de l'absence d'accès direct à l'eau et du manque d'intimité dans les cellules disciplinaires, un changement n'est pas prévu avant les mesures d'entretien planifiées. En outre, la situation actuelle s'explique par des considérations sécuritaires. En effet, les zones verrouillables dans une cellule peuvent, par exemple, ralentir l'intervention du personnel en cas de tentative de suicide. Cela étant, la vue vidéo de la zone sanitaire dans les cellules disciplinaires de la prison régionale de Berne est pixélisée. De même, s'il y avait un raccorde-

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

ment à l'eau dans la cellule, il existerait un risque élevé que les canalisations soient bouchées et que les cellules soient inondées, ce qui pourrait mettre en danger la personne détenue. Les personnes se trouvant dans les cellules disciplinaires peuvent toutefois, en tout temps, demander de l'eau et en recevoir en quantité suffisante.

5.3.2.2 Régime de vie

5.3.2.2.1 Détenus en application du droit pénal

Chiffre 108 : Le SPT recommande qu'à moins qu'une autorité judiciaire n'ait, dans un cas individuel, prononcé, en application du principe de nécessité et de proportionnalité, une interdiction spécifique pour une période donnée, les prévenus puissent recevoir des visites et être autorisés à communiquer avec leur famille et d'autres personnes dans les mêmes conditions que les détenus condamnés. Le SPT est d'avis que le respect du droit d'avoir des contacts avec leurs proches est particulièrement important pour les prévenus au regard du principe de la présomption d'innocence, ainsi que du droit à la liberté privée, et à la vie de famille.

L'article 235 CPP règle les aspects relatifs aux contacts avec l'extérieur des personnes prévenues. Cette disposition prévoit notamment que « la liberté des prévenus en détention ne peut être restreinte que dans la mesure requise par le but de la détention et par le respect de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement » (al. 1). Selon l'alinéa 2, « tout contact entre le prévenu en détention et des tiers est soumis à l'autorisation de la direction de la procédure. Les visites sont surveillées si nécessaire ». De manière générale, sauf en cas de non-respect de l'ordre et la sécurité du lieu de détention ainsi que l'existence d'un risque pour la procédure (notamment risque de collusion), les personnes prévenues bénéficient de visites ou peuvent communiquer (téléphone, Skype, courrier) avec leurs proches. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, il existe un droit pour les personnes en détention provisoire de bénéficier de ces visites pour autant que les circonstances le permettent (absence de risque de collusion entre autres ; si nécessaire au moyen de visites surveillées)¹⁸.

5.3.2.2.2 Détenus en application du droit administratif (droit des étrangers)

Chiffre 109 : Le SPT est très préoccupé par la détention dans des établissements pénitentiaires de ressortissants étrangers faisant l'objet de mesures de contrainte pour des durées relativement longues.

Dans les années 2017 à 2019, la durée moyenne de la détention administrative faisant l'objet de mesures relevant du droit des étrangers était inférieure à un mois (28 jours). Les personnes détenues pendant six mois ou plus étaient l'exception (moins de 3 % des cas).

Chiffre 110 : À la prison régionale de Berne, les détenus administratifs devaient en principe être exclusivement hébergés dans un étage dédié, mais certains étaient placés dans les étages dédiés à la détention pénale.

Le canton de Berne a reconnu la nécessité d'agir dans le domaine de la détention administrative et prévu ou déjà mis en œuvre des mesures appropriées en collaboration avec les autorités responsables. Depuis le 1^{er} juillet 2018, l'Office de l'exécution judiciaire gère la prison régionale de Moutier en tant qu'établissement spécialisé dans l'exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers ; la prison compte 28 places. Depuis le 1^{er} septembre 2019, la prison régionale de Berne sert exclusivement d'unité d'accueil et de transit dans le domaine de la détention administrative. Le séjour y est limité à quatre jours au maximum.

¹⁸ ATF 143 I 241, consid. 3.6 et 4.2

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Les onze places de détention de la prison de Berne forment un groupe d'habitation avec des heures d'ouverture plus longues des cellules.

Chiffre 111 : Les détenus administratifs avaient un régime « porte ouverte » limité entre 7h30 et 11h, puis de 18h30 à 20h, et seulement une heure de promenade par jour. En zone de détention pénale, ils étaient soumis à un régime « porte fermée ». Une occupation leur était proposée (emballage, aide en cuisine, et diverses tâches internes).

Parmi ses priorités, le canton de Berne travaille à la mise en œuvre de la séparation des types de détention. Il a institué l'instrument de coordination nécessaire à cet effet début 2019, sous la forme de la Centrale de coordination de la détention. La désimbrication des types de détention dans toutes les prisons régionales du canton de Berne offre à la prison régionale de Berne de nouvelles options. Elle lui permettra d'allonger les heures d'ouverture des cellules et par conséquent de réduire la durée du régime fermé et d'augmenter la liberté de mouvement des détenus.

Chiffre 112 : À la prison de l'aéroport de Zurich, les détenus administratifs (principalement des étrangers en attente d'un renvoi) avaient un régime porte ouverte de 8h à 17h les lundi, mardi, jeudi et vendredi, et seulement de 9h30 à 11h30 et de 13h30 à 15h30 les week-ends et jours fériés. Le mercredi, les portes restaient fermées. Seules 60 places de travail étaient disponibles, occupées à tour de rôle (blanchisserie). Une salle de sport était accessible deux fois par semaine, pendant une heure. Aucune visite n'était possible les week-ends et jours fériés.

La division dédiée à l'exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers, à la prison de l'aéroport, accueille exclusivement des personnes frappées par ces mesures. Elle ne les mélange pas avec les personnes exécutant une peine, en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté, qui se trouvent dans une division complètement séparée.

Au moment de la visite du SPT, de gros travaux de transformation étaient réalisés dans la division d'exécution des peines, de sorte qu'un étage de la division de détention administrative était occupé par des personnes purgeant une peine. Les différentes formes de détention étaient toutefois bien séparées (les promenades des personnes incarcérées avaient par exemple lieu dans la cour de la division d'exécution pénale). Ces travaux sont maintenant terminés depuis longtemps et les différentes formes de détention bénéficient de bâtiments séparés comme par le passé.

Grâce à la séparation claire des formes de détention, les personnes en détention administrative relevant du droit des étrangers jouissent d'un régime d'exécution nettement plus libéral que les autres détenus. Le canton de Zurich reconnaît toutefois qu'il existe un potentiel d'optimisation et prend très au sérieux la demande d'une institution spéciale pour la détention administrative. En conséquence, le Conseil d'Etat zurichois a approuvé une stratégie d'implantation qui prévoit notamment la suppression de la division d'exécution pénale et la réalisation d'un centre dédié exclusivement à la détention administrative. L'utilisation de la prison de l'aéroport de Zurich pour la seule détention administrative augmente l'offre de places et permet de libéraliser et d'affiner plus encore le régime de détention. La réalisation du centre dédié exclusivement à la détention administrative relevant du droit des étrangers est prévue pour la fin du premier semestre de 2021.

Chiffre 113 : Le Sous-Comité rappelle que :

- *la détention en attente de renvoi ne peut être qu'une mesure de dernier ressort, et devrait être proportionnelle ;*

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

- *les personnes faisant l'objet de mesures de contrainte en matière de droit sur les étrangers ne devraient pas être hébergées en milieu carcéral mais dans des centres spécifiquement conçus à cet effet ;*
- *les personnes placées en détention administrative ne devraient pas être soumises à des restrictions plus importantes que ne le justifie leur statut ; l'article 81 al. 2 de la Loi sur les étrangers et l'intégration (« LEI ») précise que les personnes placées en détention administrative ne doivent pas, dans la mesure du possible, être regroupées avec des personnes en détention avant jugement ou des personnes emprisonnées pour des raisons pénales.*

Ad point 1 : Les mesures de contrainte ordonnées en vertu du droit des étrangers relèvent de la compétence des cantons. Ce sont eux qui décident, au cas par cas, de l'adéquation, de la nécessité et de l'exigibilité des mesures en question. La détention doit ce faisant être considérée comme une mesure de dernier ressort et elle doit être proportionnée. Les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte, compétents en la matière, examinent la légalité et l'adéquation de la détention administrative relevant du droit des étrangers conformément aux dispositions des articles 80 et 80a LEI.

Ad points 2 et 3 : L'article 81, alinéa 2, LEI a été modifié au 1^{er} juin 2019 et prévoit depuis que la détention a lieu dans un établissement servant à l'exécution de la détention administrative relevant du droit des étrangers. Quand ce n'est exceptionnellement pas possible, notamment pour des raisons de capacités, les étrangers doivent être détenus séparément des personnes en détention préventive ou purgeant une peine. L'article 82, alinéa 1, LEI permet à la Confédération de financer tout ou partie de la construction et de l'aménagement des établissements cantonaux de détention, à condition qu'ils servent exclusivement à l'exécution de mesures administratives relevant du droit des étrangers.

5.3.3 Soins de santé dans les établissements pénitentiaires

Chiffre 119 : Le SPT recommande :

- *la tenue d'un registre des constats lésionnels et des allégations de violences pour permettre une analyse systémique du phénomène ;*
- *que la distribution des traitements médicamenteux soit assurée dans toute la mesure du possible par un personnel soignant ;*
- *d'établir des protocoles de prise en charge individualisée et de réhabilitation psycho-sociale pour tous les détenus souffrant de troubles mentaux, a fortiori s'ils sont placés en isolement.*

Pour ce qui est des registres, comme déjà indiqué aux chiffres 99 et 100, les pratiques cantonales peuvent différer. De manière générale, en présence d'allégations de mauvais traitements ou de violence, la personne détenue peut être soumise à un examen médical dont les résultats seront documentés et donneront lieu, en cas de violence avérée, à une plainte.

S'agissant de la distribution des médicaments, le Conseil fédéral renvoie à la réponse qu'il a donnée au chiffre 81.

Un plan d'exécution de la sanction pénale (art. 75, al. 3, et 90, al. 2, CP) est rédigé pour chaque personne exécutant une sanction pénale, c'est-à-dire y compris pour les personnes souffrant d'un trouble mental, qu'elles se trouvent en exécution d'une peine ou d'une mesure et également si elles sont placées en isolement. Le plan est établi en collaboration avec la personne concernée et porte sur différents points liés à l'exécution : assistance, prise en charge thérapeutique, possibilités de formation, préparation à la libération, etc. Il comporte

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

également les objectifs et conditions des différentes phases vers des ouvertures progressives avant la libération. Ce plan est adapté de manière régulière afin de tenir compte de l'évolution de la personne. De plus, concernant les personnes condamnées à une mesure thérapeutique ou à un internement (art. 59, 60, 61, 63 et 64 CP), le Code pénal prévoit un examen régulier de leur situation (libération conditionnelle ou levée de mesure), au moins une fois par année (art. 62d, al. 1, 63a, al. 1, et 64b, al. 1, CP). Le plan d'exécution de la sanction pénale tout comme les examens en vue de la libération conditionnelle ou de la levée de la mesure permettent de tenir compte des changements intervenus chez la personne détenue.

5.3.4 Etablissements de détention administrative (centres de rétention pour migrants) – Centre concordataire de Frambois et établissement fermé de Favra (canton de Genève)

5.3.4.1 Garanties

Chiffre 125 : Le SPT souhaite obtenir des clarifications de la part de l'Etat partie, concernant la prise en compte, dans l'imposition de peines d'emprisonnement, des périodes de détention précédentes de nature administrative ou pénale. Il souhaiterait également obtenir des clarifications de l'Etat partie, concernant les mesures éventuelles prises afin d'éviter le cumul des détentions.

La durée maximale de la détention administrative relevant du droit des étrangers est de six mois en vertu de l'article 79, alinéa 1, LEI. L'article 79, alinéa 2, LEI permet de la prolonger de douze mois au plus à certaines conditions et avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale. Cela correspond aux consignes de la directive européenne sur le retour¹⁹. La durée maximale de détention de 18 mois concerne exclusivement la détention administrative relevant du droit des étrangers. Elle n'englobe pas la détention au titre de l'exécution d'une peine, par exemple à la suite d'une condamnation pour infraction aux dispositions de l'article 115 LEI. Cela s'explique par le fait qu'une condamnation pénale poursuit d'autres buts que la détention administrative. Le droit pénal vise à protéger la société des auteurs d'infraction, tandis que la détention administrative relevant du droit des étrangers est ordonnée en vue de l'exécution de la procédure de renvoi ou pour garantir l'exécution du renvoi ou de l'expulsion. La législation suisse n'exclut en principe pas le cumul d'une détention administrative et d'une détention dans le cadre de l'exécution d'une peine.

Chiffre 126 : Le SPT rappelle que la détention des migrants en situation irrégulière ne devrait être qu'une mesure de dernier recours.

L'article 115 LEI a été modifié au 1^{er} juin 2019 afin qu'une peine privative de liberté ne puisse plus être prononcée ou exécutée seulement en raison d'un séjour illégal, lorsqu'une procédure de renvoi est en cours ou doit être ouverte. Cette modification s'explique par la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la poursuite pénale pour séjour illégal d'étrangers dont la procédure de renvoi est en cours²⁰. La jurisprudence du Tribunal fédéral repose sur celle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) concernant la directive sur le retour. Selon elle, « la 'directive retour' s'oppose à une législation nationale qui impose une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier au cours de la procédure de

¹⁹ 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

²⁰ Arrêt du TF 6B 196/2012 du 24 janvier 2013

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

retour ». Une procédure de renvoi en cours ne devrait pas être empêchée par une peine privative de liberté prononcée et exécutée uniquement en raison d'un séjour illégal²¹. C'est pourquoi l'autorité compétente est en droit, depuis, de renoncer à une poursuite pénale, un renvoi devant le juge ou le prononcé d'une peine à l'encontre des personnes qui sont entrées en Suisse ou en sont sorties ou qui y séjournent illégalement lorsqu'une procédure de renvoi ou d'expulsion est pendante (art. 115, al. 4, LEI). Le prononcé et l'exécution d'une peine privative de liberté ne sont possibles – conformément à la jurisprudence de la CJUE²² – que lorsque la personne concernée est à nouveau entrée en Suisse en violation d'une interdiction d'entrée ou lorsque, par son comportement, elle a empêché l'exécution du renvoi ou de l'expulsion (art. 115, al. 6, LEI). Une incarcération en vertu de l'article 115 LEI n'est depuis plus possible que dans des cas exceptionnels.

5.3.4.2 Régime de vie

Chiffre 131 : Le SPT recommande d'accorder aux détenus un large accès à un espace extérieur en plein air, et d'élargir et diversifier la palette d'activités proposées.

Le canton de Genève indique que l'heure de promenade est *a minima* une heure par jour. Elle est cependant souvent prolongée en fonction de la météo et de la disponibilité du personnel. C'est le manque de disponibilité du personnel qui a par ailleurs conduit les autorités à limiter, dans la mesure du possible, les séjours à Favra à trente jours (la moyenne d'un séjour en 2019 était de 18 jours).

5.3.4.3 Soins de santé

Chiffre 136 : Le SPT est d'avis que la présence régulière d'un psychologue dans chacun des établissements apporterait un soutien psychologique utile.

Selon le canton de Genève, les personnes détenues ont accès à un soutien psychologique à leur demande ou selon l'estimation du personnel et/ou des médecins. La demande reste cependant très sporadique. Sans en minimiser la gravité, il convient par ailleurs de préciser que le personnel met tout en œuvre pour prévenir les actes auto-agressifs, entre autres au travers de la qualité des relations relevée par le SPT. La survenance et la gravité de certains actes auto-agressifs doivent cependant être pondérées à la lumière de la volonté de plusieurs personnes détenues de se soustraire au renvoi de Suisse.

5.3.4.4 Personnel

Chiffre 138 : Le SPT rappelle à l'Etat partie que le personnel de surveillance des centres de détention administrative doit faire l'objet d'une sélection particulièrement rigoureuse, et bénéficier de formations adéquates, vu la nature sensible des tâches qui leur incombent.

La Direction générale de l'Office cantonal de la détention du canton de Genève a mis en œuvre une politique de recrutement et de formation ambitieuse sur le moyen et long terme, y compris en matière de formation continue. En outre, les agents de Frambois sont intégrés progressivement dans la formation de base et initiale, le but étant qu'ils suivent les cours pour acquérir le brevet fédéral d'agent de détention. Le rappel du SPT soutient cette démarche.

La formation de base en vue de l'obtention du brevet fédéral d'« Agent·e de détention » a pour but de transmettre les compétences opérationnelles essentielles à l'exercice d'une

²¹ Voir CJUE, affaire C-329/11 (*Achughbabian*) ; C-61/11 PPU (*El Dridi*).

²² Voir CJUE, affaire C-329/11 (*Achughbabian*) ; C-61/11 PPU (*El Dridi*) ; C-290-14 (*Celaj*).

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

activité professionnelle dans les établissements de privation de liberté. Les cantons sont compétents pour le recrutement du personnel et pour décider de l'inscription à la formation de base. La Formation de base n'est pas spécifique pour le personnel travaillant dans des centres de détention administrative mais transmet toutes compétences nécessaires pour y travailler. Cette formation se structure autour de cinq thèmes généraux : personnel en privation de liberté (compétences transversales) ; de l'appréhension à la libération ; accompagnement et encadrement : en unité de vie et de travail ; groupes spéciaux de personnes détenues avec des besoins spécifiques ; sécurité et prévention ; santé et prévention.

Dans le cadre de la formation, les principaux traités internationaux pertinents²³ tout comme les différentes bases légales nationales sont régulièrement abordés. Plus spécifiquement s'agissant de la situation des personnes en détention administrative, un module de la formation de base traite spécifiquement de cette thématique sous les angles suivants : aspects juridiques spécifiques ; spécificités, vulnérabilités (somatiques et psychologiques) et besoins correspondants des personnes en détention administrative ; principaux sujets de stress d'une personne en détention administrative ; offres d'accompagnement et de prise en charge ; compétences de l'agent·e de détention pour pouvoir travailler avec des personnes en détention administrative ; comportements et attitudes à adopter pour pouvoir travailler avec des personnes en détention administrative. Une autre thématique concernant les personnes étrangères détenues est également travaillée avec des sujets centraux comme les compétences interculturelles, les préjugés, les stéréotypes, le racisme et la religion.

Chiffre 139 : Le SPT est également d'avis que la présence d'un assistant social au Centre de Favra, de la même manière qu'il en existe un au Centre de Frambois, serait utile afin d'informer les résidents sur leur situation juridico-administrative.

Le canton de Genève indique que la recommandation du SPT est dûment notée, en précisant que la Directrice adjointe de l'établissement est au bénéfice d'un diplôme d'assistante sociale et qu'elle a exercé cette activité durant de nombreuses années dans le domaine pénitentiaire. Les personnes détenues ne sont donc pas dénuées de tout soutien social à Favra.

5.3.5 Question des renvois forcés

Chiffre 140 : Les renvois de niveau 4 (vols spéciaux) sont monitorés par la CNPT. De l'avis du SPT, c'est une bonne pratique et qui devrait être maintenue.

Le Conseil fédéral est également d'avis que le monitoring de l'exécution des renvois en vertu de la législation sur les étrangers par la CNPT et le dialogue que les autorités entretiennent avec la CNPT à ce sujet contribuent grandement à l'optimisation des rapatriements forcés. Dans son dernier rapport public, datant de juillet 2020, la CNPT a attesté du comportement professionnel et respectueux des autorités d'exécution à l'égard des personnes rapatriées.

Chiffres 141 et 142 : En revanche, concernant les renvois de niveau 3 (renvois forcés sur vol de ligne) qui ne sont pas monitorés par la CNPT, la délégation a reçu plusieurs allégations d'usage disproportionné de la force et de la contrainte, notamment des entraves trop serrées, attachées dans le dos, ainsi qu'une technique visant à appuyer fortement sur la pomme

²³ Soit, en particulier : la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 et le Protocole d'Istanbul ainsi que les textes du Conseil d'Europe, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Recommandation Rec (2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes et la Recommandation CM/Rec (2012)5 du Comité des Ministres aux États membres sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

d'Adam pour empêcher le détenu de crier. Les personnes y seraient davantage exposées lors de renvois successifs infructueux.

Le SPT considère que les pratiques décrites pour le niveau 3, si elles sont avérées, ne sont pas acceptables et pourraient être apparentées à des mauvais traitements.

Le Conseil fédéral signale qu'en vertu de l'article 28 de l'ordonnance relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération²⁴, les moyens de contrainte prévus pour les rapatriements de niveau 3 sont les mêmes que pour les rapatriements de niveau 4 (vols spéciaux). Aussi lors de rapatriements escortés par la police à bord des vols de ligne, l'éventuel recours à des moyens de contrainte dépend toujours du comportement des personnes rapatriées et des circonstances concrètes. Toutes les techniques lourdement préjudiciables à la santé des personnes concernées, en particulier celles qui entravent les voies respiratoires, sont interdites.

Chiffre 143 : Le SPT recommande à l'Etat partie de considérer le monitoring des renvois de niveau 3 par des observateurs tels que la CNPT.

La CNPT a décidé en octobre 2019 d'observer aussi ponctuellement les rapatriements escortés par la police à bord de vols de ligne. Dans ce cadre, elle entend mettre l'accent sur les transports entre les cantons et l'aéroport et l'organisation au sol à l'aéroport. La recommandation du SPT a donc déjà été mise en œuvre.

5.3.6 Centres fédéraux pour requérants d'asile

Chiffre 146 : Le SPT ne juge pas ici opportun de se prononcer sur la question de savoir si les séjours dans de tels centres constituent une restriction à la liberté de mouvement, ou une privation de liberté, au sens de l'article 4, alinéa 2 du Protocole facultatif. Toutefois, le SPT souligne que les demandeurs d'asile ne sauraient être hébergés dans un environnement assimilable à une détention, et recommande que les centres pour requérants d'asile soient visités périodiquement par des mécanismes indépendants, y compris la CNPT.

Pour pouvoir conduire la procédure d'asile à la fois rapidement et équitablement, il est indispensable que les requérants d'asile, pendant la durée de leur séjour dans les centres de la Confédération, soient à la disposition des autorités pour les différentes étapes de ladite procédure (auditions par exemple). Ces centres ne sont pas des établissements fermés et le séjour dans ces centres ne consiste pas en une privation de liberté. Lorsque la présence des requérants d'asile n'est pas requise par la procédure, ils peuvent les quitter durant les heures de sortie (art. 17 de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports)²⁵. Les heures de sortie doivent être réglementées pour assurer la bonne cohabitation dans les centres de la Confédération et dans les communes où ils sont situés. Elles sont convenues entre les acteurs concernés, à savoir les communes d'implantation, les cantons et les représentants de la société civile. À la suite de la restructuration du domaine de l'asile, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, l'ordonnance du DFJP a été entièrement remaniée. Depuis, le SEM peut autoriser des heures de sortie plus longues lorsque des raisons majeures le justifient. Il peut aussi convenir d'heures de sortie plus longues avec les communes où les centres de la Confédération sont situés. Cette possibilité est utilisée dans la pratique.

²⁴ RS 364.3

²⁵ RS 142.311.23

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Il faut signaler enfin que l'accès à une assistance spirituelle et à des conseils juridiques et une représentation légale est garanti dans les centres de la Confédération. Il s'agit d'acteurs indépendants qui peuvent à tout moment communiquer leurs observations critiques au SEM. De plus, la CNPT rend visite régulièrement et de manière inopinée aux centres fédéraux pour s'assurer qu'ils respectent les droits de l'homme. Le HCR visite lui aussi les centres de la Confédération régulièrement et leur fait des recommandations.

6 Mesures de traitement thérapeutique institutionnel et internement

6.1 Cadre juridique

Chiffres 156 à 159 : S'agissant spécifiquement de l'article 64 al. 1bis du CP, le SPT :

- *Rappelle que pour qu'une peine à perpétuité demeure compatible avec l'article 5 CEDH, il doit exister à la fois une réelle perspective de libération et une possibilité de réexamen approfondi ;*
- *Émet de sérieux doutes quant à la possibilité d'établir un pronostic médical d'incurabilité à vie et de dangerosité psychiatrique, criminologique et sociale permanente. S'agissant du comportement à venir d'un condamné, la prédiction est par nature aléatoire et incertaine avec un important risque d'erreur. Priver de liberté à vie, sur des bases aussi peu consistantes, pourrait poser de sérieux problèmes de légalité.*

En conséquence, le SPT recommande à l'Etat partie de revoir l'art 64 al. 1bis à la lumière de ces observations et d'examiner l'opportunité de son abrogation.

L'initiative populaire « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables » a été introduite à l'article 123a Cst. et concrétisée à l'article 64, alinéa 1bis, CP. Ces deux dispositions prévoient que seuls des délinquants extrêmement dangereux, présentant un risque très élevé de récidive et non amendables peuvent être internés à vie. Il est, en outre, nécessaire que deux expertises psychiatriques concluent à la dangerosité et à la non-amendabilité durable de l'auteur. L'internement à vie est ainsi destiné à des auteurs très dangereux. Cela explique que le législateur ait prévu cette sanction pénale comme *ultima ratio* et qu'aujourd'hui, une seule personne purge cette sanction. Par ailleurs, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral en la matière²⁶ confirme que cette disposition pénale ne peut être appliquée que dans un nombre très limité de cas. Le Tribunal fédéral a déterminé que seules les personnes qui ne sont pas accessibles à un traitement de leur vivant peuvent être internées à vie.

6.2 Visites de terrain : Clinique psychiatrique de Rheinau

Chiffre 175 : Le SPT souhaite souligner en préambule que les détenus souffrant de troubles psychiatriques devraient en toutes circonstances être pris en charge par un personnel qualifié et en nombre suffisant pour leur apporter l'assistance et les soins requis, dans un environnement adapté, qu'il s'agisse d'unités spécialisées au sein d'un établissement hospitalier ou pénitentiaire.

Par rapport aux personnes condamnées à une mesure, notamment l'article 59 CP, voir la réponse au chiffre 102.

Pour les personnes souffrant de troubles mentaux en exécution d'une peine privative de liberté, celles-ci disposent des mêmes droits que les autres patients si ce n'est le libre-choix du médecin. Les établissements pénitentiaires ont notamment le devoir de régler la prise en charge thérapeutique des personnes détenues et de prévoir des solutions pour le cas où

²⁶ Voir notamment l'ATF 140 IV 1 et l'arrêt du TF 6B_35/2017 du 26 février 2018.

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

une hospitalisation psychiatrique s'avèrerait nécessaire. Il est, en particulier, conseillé d'assurer une prise en charge par du personnel spécialisé et formé spécifiquement en psychiatrie/psychothérapie.

Chiffre 177 : Le SPT encourage l'Etat partie à augmenter le nombre de places dédiées à la prise en charge des condamnés sous mesure thérapeutique au sein d'infrastructures adaptées et souhaite être informé des décisions prises à cet égard.

Comme indiqué dans la réponse au chiffre 102, différents projets sont en cours afin d'augmenter le nombre de places dédiées aux personnes condamnées à une mesure.

Chiffre 179 : Le SPT, ayant à l'esprit la règle Mandela n° 109 al. 1 considère que l'Etat partie devrait revoir la situation des internés en profondeur et adapter la législation et les réponses institutionnelles en conséquence.

A la lumière de la règle Mandela 109 ch. 1, il sied de rappeler que les personnes internées peuvent également tomber sous le coup de cette sanction sans présenter de troubles mentaux ou être irresponsables mais présenter un risque de récidive élevé pour des infractions particulièrement graves (art. 64, al. 1, let. a, CP). Les personnes internées peuvent recevoir des soins psychothérapeutiques et exécuter leur sanction dans un hôpital psychiatrique ou une institution spécialisée comme le prévoit l'article 64, alinéa 4, CP, pour autant que la sécurité publique soit garantie.

Chiffres 181 et 182 : Le SPT recommande que la reconduite d'une mesure thérapeutique soit fondée sur un examen approfondi de sa nécessité et de sa proportionnalité, en prenant dûment en compte les progrès thérapeutiques réalisés par l'intéressé(e). Le SPT recommande en outre qu'aux fins de la procédure, les détenus soient systématiquement entendus par les autorités cantonales pertinentes avant la reconduction de la mesure; et qu'ils soient systématiquement assistés d'un avocat.

La même recommandation vaut pour le réexamen des internements.

La prolongation d'une mesure thérapeutique institutionnelle est limitée dans le cas des articles 60 et 61 CP. S'agissant de la mesure thérapeutique institutionnelle de l'article 59 CP, celle-ci peut, en théorie, être reconduite indéfiniment (art. 59, al. 4, CP). Cette possibilité existe quand la personne condamnée ne remplit pas les conditions d'une libération conditionnelle au terme de la durée légale de la mesure. Lors de l'examen de la libération conditionnelle, la personne concernée est entendue, un rapport thérapeutique est demandé au thérapeute, une expertise psychiatrique peut être requise et une commission spécialisée interdisciplinaire peut être consultée (art. 62d CP). Par ailleurs, en cas de prolongation de la mesure, cette décision est prise par un tribunal et non par l'autorité d'exécution. On peut partir du principe que dans une telle procédure, l'audition de la personne par le juge s'impose.

Pour ce qui est de l'internement, celui-ci n'est pas limité dans le temps. De ce fait, on ne peut pas parler de prolongation puisque l'internement dure tant qu'il n'y a pas été mis fin par la libération conditionnelle ou le prononcé d'une mesure thérapeutique institutionnelle (art. 64a et 64b CP). L'examen de la libération conditionnelle implique l'audition de l'auteur, un rapport de l'établissement, le préavis de la commission spécialisée et une expertise psychiatrique (art. 64b, al. 2, CP). Dans le cas du prononcé d'une nouvelle mesure thérapeutique institutionnelle, le tribunal doit fonder sa décision sur une expertise psychiatrique préconisant le pro-

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

noncé de cette mesure. La CourEDH a, par ailleurs, récemment indiqué, dans une affaire touchant la Suisse, que les expertises doivent être actuelles sans pour autant fixer une « durée de validité »²⁷.

A noter encore que dans le cadre du Train de mesures « Exécution des sanctions », dont la consultation s'est terminée en automne 2020, le Conseil fédéral propose que le rôle des tribunaux soit renforcé dans le cadre de la prolongation, la levée ou le changement d'une mesure²⁸.

Chiffres 184 et 185 : Le SPT estime, par principe, et comme le prévoit le Code civil suisse, qu'un traitement médicamenteux, hors circonstances exceptionnelles ne devrait être administré que sur une base volontaire explicite et dûment documentée

Le SPT est d'avis qu'en application du principe d'équivalence des soins, il n'y a pas de raison de s'affranchir de telles conditions, cumulativement, pour ce qui est des personnes détenues, y compris celles condamnées à des mesures thérapeutiques.

En effet, en vertu du principe d'équivalence, les personnes incarcérées doivent bénéficier de conditions de vie aussi proches que possible des conditions de vie ordinaires (art. 75, al. 1, CP). S'agissant de la médication forcée, par exemple pour des personnes détenues souffrant de graves troubles mentaux, l'Académie Suisse des Sciences Médicales a rappelé que l'application de mesures de contraintes médicalement indiquées en milieu pénitentiaire obéit aux mêmes principes que ceux en vigueur pour le reste de la population²⁹.

Chiffre 187 : Le SPT est d'avis que les règles applicables au traitement sans consentement et du Code civil pourraient être appliquées aux détenus sous mesures thérapeutiques, par analogie; Le SPT serait très intéressé par les commentaires de l'Etat partie à ce sujet.

Le Conseil fédéral renvoie à sa réponse aux chiffres 184 et 185. S'agissant du traitement sans consentement, on rappellera qu'en tant que limitation des droits fondamentaux, il est impératif que celui-ci remplisse les conditions de l'article 36 Cst. (existence d'une base légale formelle et d'un intérêt public prépondérant ou protection d'un droit fondamental d'autrui, respect du principe de proportionnalité et inviolabilité de l'essence des droits fondamentaux). L'article 434, alinéa 1, CC reprend ces conditions (présence d'un intérêt prépondérant, respect du principe de proportionnalité) et prévoit celle de l'absence de capacité de discernement.

7 Autres questions

7.1 Actes délégués à des sociétés privées

Chiffre 190 : Le SPT rappelle que, lorsque des situations liées à l'encadrement ou au convoyage de détenus sont contractées, ou autrement déléguées à des acteurs privés, les obligations qui incombent à l'Etat partie au titre du Protocole facultatif continuent de produire leurs effets, si bien que celui-ci serait responsable de tout manquement au Protocole facultatif, qui serait commis contre des personnes privées de leur liberté à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite.

²⁷ Arrêt de la CourEDH du 9 janvier 2018, Kadusic c. Suisse, § 55 ss

²⁸ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/gesetzgebung/verbesserungen-smv.html>

²⁹ ACADEMIE SUISSE DES SCIENCES MÉDICALES, Directives médico-éthiques : Mesures de contrainte en médecine, Berne 2015, ch. 4.6

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

Les cantons ont délégué certaines tâches relatives au transport de personnes détenues à un prestataire de services de sécurité privée. Le transport est effectué selon des règles strictes et se limite aux personnes qui ne présentent pas de risque connu pour elles-mêmes ou pour autrui. L'autorité cantonale qui mandate le transport est responsable de l'évaluation du risque. Les personnes présentant un danger potentiel sont soit accompagnées par la police dans le cadre d'un transport spécial, soit transportées par la police elle-même.

Le prestataire de services de sécurité privée ne transporte que des personnes dont la liberté a été préalablement restreinte par les autorités. De plus, il est également interdit au prestataire de services de recourir à la violence. A cet égard, les organes de sécurité de l'État continuent à disposer des compétences exclusives qui leur sont conférées et il n'y a pas de délégations de celles-ci au prestataire de services de transport.

L'hébergement des requérants d'asile et la sécurité régnant dans les centres de la Confédération relèvent de la responsabilité du SEM. Les entreprises qui s'occupent de l'encadrement et de la sécurité travaillent sur mandat du SEM et sont placées sous sa surveillance. En cas de dommage, c'est la loi sur la responsabilité qui s'applique (responsabilité causale). Les tiers lésés par des collaborateurs des entreprises chargées de l'encadrement et de la sécurité (par exemple des requérants d'asile) ne subissent donc aucun inconvénient du fait que le SEM recourt à pareilles entreprises, dont les collaborateurs ont les mêmes devoirs que les employés de la Confédération.

Les collaborateurs des entreprises chargées de l'encadrement et de la sécurité sont formés, surveillés et contrôlés par le SEM. Une formation professionnelle, une expérience et la fréquentation de cours de formation continue sont des critères décisifs pour le recours à ce personnel. Les collaborateurs assurant la sécurité ne peuvent en outre être engagés qu'avec l'approbation du SEM.

Enfin, les entreprises qui s'occupent de l'encadrement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération et qui y assurent la sécurité (services de conciergerie et de surveillance en particulier) n'exercent aucune fonction régaliennne. L'usage de la contrainte ne leur est autorisé qu'en cas de légitime défense ou d'urgence et dans le cadre du règlement intérieur. Les collaborateurs de ces entreprises n'ont pas plus de droits que le citoyen lambda.

7.2 Frais de santé des personnes détenues

Chiffre 196 : Le SPT souhaite recevoir des informations complémentaires de l'Etat partie sur cette question et l'engage à garantir à la population pénale sur l'ensemble du territoire, un accès aux soins et aux services nécessaires sans frais.

Le Centre suisse de compétence pour les droits humains et la CNPT ont tous deux traité cette thématique³⁰. Ni les obligations de la Suisse en vertu du droit international ni les dispositions constitutionnelles n'empêchent une participation aux coûts de la santé de manière modérée pour les personnes détenues. La participation aux coûts doit être proportionnée et l'accès à des soins adéquats ne doit pas être retardé ou rendu impossible. Une participation aux coûts de la santé adaptée aux circonstances financières spécifiques, dénuée d'effet prohibitif et donc fondamentalement indépendante des événements, semble admissible. Au niveau

³⁰ KÜNZI JÖRG/WEBER FLORIAN, *Gesundheit im Freiheitsentzug Rechtsgutachten zur Gesundheitsversorgung von inhaftierten Personen ohne Krankenversicherung*, Berne 2018, p. 39 (https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/publikationen/gesundheitsversorgung_freiheitsentzug_menschenrechtliche_vorgaben.html) ; CNPT, *Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019)*, p. 40, ch. 122 – un résumé est également disponible en français (<https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-11-14.html>).

Réponse du Conseil fédéral au rapport du SPT

politique, une discussion est actuellement en cours sur l'opportunité d'introduire une obligation de couverture à l'assurance maladie pour les personnes détenues et sur la manière dont leur participation aux coûts peut être définie, en tenant compte du principe de normalisation et du principe d'égalité de traitement.



Berna, 5 marzo 2021

Risposta del Consiglio federale al rapporto del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (SPT) del 26 maggio 2020 concernente la sua visita in Svizzera dal 27 gennaio al 7 febbraio 2019



Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Elenco delle abbreviazioni

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AG	Cantone d'Argovia
AIMP	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1)
CAT	Comitato dell'ONU contro la tortura (<i>Committee against torture</i>)
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CNPT	Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
consid.	considerando/i
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007 (RS 312.0)
CSCSP	Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Decisione del Tribunale federale
FF	Foglio federale
GE	Cantone di Ginevra
GR	Cantone dei Grigioni
LF-CNPT	Legge federale del 20 marzo 2009 sulla Commissione per la prevenzione della tortura (RS 150.1)
LStrl	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
MNP	Meccanismo nazionale per la prevenzione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SG	Cantone di San Gallo
SPT	Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti
TF	Tribunale federale
TG	Cantone di Turgovia
UST	Ufficio federale di statistica
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
ZH	Cantone di Zurigo

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Indice

1.	Osservazioni preliminari	5
2.	Cooperazione	5
3.	Il meccanismo nazionale per la prevenzione (MNP).....	6
3.1	Struttura e indipendenza	6
3.2	Budget e risorse finanziarie	6
3.3	Membri e segreteria	8
4.	Quadro giuridico e istituzionale	8
4.1	Competenza federale in materia di procedura penale e di garanzie giuridiche ...	8
4.1.1	Definizione e condanna della tortura	8
4.1.2	Garanzie fondamentali	9
4.1.3	Meccanismi di querela (interni ed esterni)	10
5.	Visite agli istituti destinati alla privazione della libertà.....	11
5.1	Panoramica della situazione carceraria	11
5.2	Strutture detentive di polizia	12
5.2.1	Accuse di abusi	12
5.2.2	Garanzie fondamentali	12
5.2.3	Condizioni materiali	13
5.2.4	Visita medica.....	14
5.3	Istituti carcerari.....	15
5.3.1	Istituti carcerari per l'esecuzione delle pene	15
5.3.1.1	Regime di vita.....	15
5.3.1.2	Contatti esterni	15
5.3.1.3	Tratti ad alta sicurezza	16
5.3.1.4	Disciplina	16
5.3.1.5	Detenuti sottoposti a misure terapeutiche (art. 59 CP).....	17
5.3.2	Istituti carcerari misti per l'esecuzione delle pene e la carcerazione preventiva	18
5.3.2.1	Condizioni materiali	18
5.3.2.2	Regime di vita.....	18
5.3.3	Assistenza sanitaria negli istituti destinati alla privazione della libertà	21
5.3.4	Istituti di detenzione amministrativa (centri di detenzione per migranti) – Centro concordatario di Frambois e stabilimento chiuso di Favra (Cantone di Ginevra)	21
5.3.4.1	Garanzie.....	21
5.3.4.2	Regime di vita.....	22
5.3.4.3	Assistenza sanitaria.....	23
5.3.4.4	Personale	23
5.3.5	Problema dei rinvii coatti	24
5.3.6	Centri federali per richiedenti l'asilo	25
6.	Misure terapeutiche stazionarie e di internamento	25
6.1	Quadro giuridico	25
6.2	Visite sul campo: Clinica psichiatrica di Rheinau	26
7.	Altre questioni	28

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

7.1 Atti delegati a società private.....28

7.2 Spese sanitarie per i detenuti29

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

1. Osservazioni preliminari

Dal 27 gennaio al 7 febbraio 2019, una delegazione del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (di seguito SPT o Sottocomitato) ha effettuato la sua prima visita in Svizzera.

Il 26 maggio 2020 il SPT ha fatto pervenire alla Svizzera, a titolo confidenziale, il rapporto relativo alla sua visita (CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1). Il Sottocomitato ha chiesto alla Svizzera di rispondere alle raccomandazioni e alle richieste di informazioni complementari formulate nel rapporto nonché di indicare le misure già adottate o perviste per ottemperarvi.

Il Consiglio federale ha l'onore di trasmettere al Sottocomitato il proprio parere, che riprende la struttura del rapporto del SPT. Le risposte sono pertanto raggruppate per tema e si riferiscono a una o più raccomandazioni o richieste di informazioni complementari, menzionate all'inizio di ciascuna risposta.

Il rapporto del SPT e la presente risposta saranno comunicati ai Cantoni e alla CNPT, affinché prendano atto delle raccomandazioni del SPT.

Il Consiglio federale ringrazia il Sottocomitato per il suo rapporto e le sue raccomandazioni e, mediante il presente parere, ha il piacere di proseguire il dialogo costruttivo instaurato con il SPT; esprime inoltre la sua soddisfazione per l'eccellente collaborazione tra i rappresentanti svizzeri e la delegazione del Sottocomitato durante la visita di quest'ultimo nell'inverno del 2019.

2. Cooperazione

Numero 14: Il SPT raccomanda che siano sistematicamente stilate statistiche ufficiali per Cantone, le quali dovranno poi essere raccolte a livello centrale e pubblicate dall'Ufficio federale di statistica (UST). Queste statistiche dovrebbero essere analizzate e messa a disposizione di tutte le parti interessate.

L'UST raccoglie già i dati essenziali e li pubblica sul suo sito Internet. I Cantoni hanno tuttavia riconosciuto che occorre mettere a disposizione una base di dati migliore. A tal fine stanno vagliando, insieme all'UST, la possibilità di mettere a punto un sistema d'informazione sull'esecuzione delle sanzioni penali. Il progetto preliminare è stato ultimato l'anno scorso e uno studio di fattibilità è previsto per quest'anno.

In particolare, per quanto concerne le statistiche relative alle misure terapeutiche stazionarie di cui all'articolo 59 del Codice penale (CP) e all'internamento di cui all'articolo 64 CP, l'UST¹ raccoglie diversi dati e vari studi² permettono di ottenere indicazioni sull'evoluzione di queste misure.

¹ Cfr. le diverse tabelle relative all'esecuzione delle misure sul sito dell'UST: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/diritto-giustizia/esecuzione-pene/adulti-detenuiti.html> > Esecuzione delle pene.

² WEBER Jonas/SCHAUB Jann/BUMANN Corinna/SACHER Kevin, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmeneinrichtungen – Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), 2015 : https://www.krim.unibe.ch/unibe/portal/fak_rechtswis/d_dep_krim/inst_krim/content/e62772/e62774/e62778/e558121/Weber-Schaub-Bumann-Sacher_Studie_Art.-59_2016.05.31_ger.pdf ; FREYTAG Thomas./ZERMAT-TEN Aimée H., Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?, in: Fink D./Arnold J./Genillod-Villard F./Oberholzer N. (a cura di), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus / Criminalité, justice pénale et fédéralisme, Stämpfli, Berna 2019, pag. 219 segg.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Per quanto riguarda le statistiche relative ai reclami, occorre sottolineare che il loro trattamento è di competenza dei Cantoni, per cui vengono presentati a livello cantonale. In merito a questo punto, è difficile individuare il valore aggiunto e la necessità di un sistema centralizzato.

3. Il meccanismo nazionale per la prevenzione (MNP)

3.1 Struttura e indipendenza

Numero 24: Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di svincolare la CNPT dalla struttura organizzativa del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), affinché la Commissione possa funzionare in modo completamente indipendente dal punto di vista sia istituzionale sia operativo e quindi esercitare tutte le sue attività e funzioni in modo distinto da quelle del DFGP grazie a una struttura propria.

La LF-CNPT prevede che la CNPT espleti i propri compiti in modo del tutto indipendente, si costituisca autonomamente e fissi la sua organizzazione e i suoi metodi di lavoro in un regolamento. La legge indica inoltre che la CNPT deve disporre delle risorse finanziarie necessarie per svolgere correttamente i suoi lavori, per i quali può fare ricorso a una segreteria permanente. La legge concretizza così due elementi essenziali del Protocollo facoltativo.

La legge lascia invece aperta la questione della struttura istituzionale della CNPT. Dato che l'attuazione nazionale degli obblighi relativi ai diritti dell'uomo pertiene perlopiù al DFGP, l'accorpamento amministrativo della CNPT al DFGP sembrava la soluzione più ragionevole.

Negli ultimi anni la questione dell'indipendenza è stata affrontata a più riprese con la CNPT. Grazie al suo accorpamento amministrativo nel DFGP, la CNPT può approfittare delle esistenti risorse amministrative e di personale, senza dover versare compensi; dal punto di vista economico, questo è un vantaggio per la CNPT. Se dovesse essere scorporata dall'Amministrazione federale, dovrebbe farsi carico di tutti questi costi.

Nel suo ultimo rapporto di attività³, la CNPT ha indicato che, finché non viene creata un'istituzione nazionale relativa ai diritti dell'uomo, essa non può trovare un legame istituzionale che sia indipendente dall'Amministrazione federale.

Inoltre, la perizia del 31 luglio 2017 sugli aspetti giuridici dell'indipendenza della CNPT, menzionata al numero 19 del rapporto del SPT, dichiara che l'accorpamento amministrativo della CNPT alla Segreteria generale del DFGP non ha causato problemi legati alla cattiva applicazione del diritto. In passato la CNPT non ha mai segnalato alla Segreteria generale del DFGP che il proprio accorpamento amministrativo a quest'ultimo comprometterebbe la sua indipendenza materiale. In questo contesto il Consiglio federale non vede necessità di modificare la struttura attuale.

3.2 Budget e risorse finanziarie

Numeri 27 e 32: Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di dotare la CNPT di un budget distinto da quello del DFGP, affinché possa godere di un'autonomia finanziaria e di conseguenza di un'indipendenza operativa.

³ CNPT, Rapporto d'attività 2019: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61973.pdf>.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di dotare la CNPT di risorse finanziarie adeguate per garantire la sua indipendenza operativa e il corretto espletamento del suo mandato, conformemente agli articoli 17–20 del Protocollo. In quest’ottica, incoraggia lo Stato parte a riconsiderare il budget allocato alla CNPT, prendendo dovutamente in considerazione i bisogni espressi da quest’ultima, per permetterle di realizzare in modo adeguato il suo programma annuale di visite su tutto il territorio nazionale; di ricorrere, laddove necessario, ai servizi di esperti esterni e di interpreti nelle diverse lingue; di condurre le sue attività di monitoraggio; di lavorare insieme ad altri attori coinvolti nella prevenzione della tortura e di coprire tutte le esigenze logistiche indispensabili per il suo buon funzionamento.

Nel suo messaggio concernente la LF-CNPT, il Consiglio federale prevedeva che la CNPT avrebbe effettuato ogni anno tra 20 e 30 visite negli istituti destinati alla privazione della libertà. All’epoca il Consiglio federale aveva stimato il costo di queste visite in un massimo di 184 000 franchi. Al momento della sua creazione, la CNPT è stata dotata di una segreteria permanente con un totale di 1,3 posti a tempo pieno e di un budget di 360 000 franchi per anno fino al 2012.

Il budget della CNPT è stato aumentato nel corso degli anni successivi. Gli aumenti sono stati effettuati tenendo conto di alcuni nuovi compiti, come il monitoraggio dell’esecuzione dei rinvii decisi in virtù del diritto degli stranieri, attività di controllo nel settore dei centri federali di asilo o il progetto relativo all’esame degli standard in materia di diritti dell’uomo e dell’assistenza sanitaria negli istituti destinati alla privazione della libertà. Attualmente la segreteria dispone di 3,4 posti a tempo pieno (stato al 1° settembre 2020) e di un budget globale di 960 600 franchi. Inoltre, la Segreteria generale del DFGP finanzia uno/a stagista di scuola universitaria attivo/a nella segreteria della CNPT. Nemmeno le spese di affitto e i costi per il supporto informatico sono fatturati alla CNPT. In caso di scorporamento dall’Amministrazione federale, la CNPT dovrebbe coprire questi costi con il budget allocatole.

La CNPT decide in modo autonomo come usare le sue risorse finanziarie e il numero di visite che può effettuare nei limiti del suo budget. Dall’introduzione del nuovo modello di gestione dell’Amministrazione federale (NMG), il budget della CNPT deve essere gestito nel quadro del preventivo globale della Segreteria generale del DFGP.

Finora, la CNPT è stata esentata da qualsiasi obbligo di risparmio ma, come tutte le unità amministrative federali, deve organizzare la sua pianificazione finanziaria in modo da rispettare il quadro finanziario. Insieme all’AFF è stato chiarito se un credito individuale ai sensi dell’articolo 30a capoverso 5 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC)⁴ potrebbe consentire di aumentare l’autonomia della CNPT in alternativa al preventivo globale della Segreteria generale del DFGP, a cui la CNPT è annessa dal punto di vista amministrativo. L’AFF si è pronunciata contro lo stanziamento di un credito individuale per la CNPT. Secondo l’articolo 30a capoverso 5 LFC, un tale credito è destinato soltanto a importanti misure e progetti a carattere individuale.

Nel 2019 la CNPT ha effettuato 23 visite di controllo in istituti destinati alla privazione della libertà. Il Consiglio federale ritiene che la CNPT e la segreteria abbiano attualmente risorse finanziarie e di personale sufficienti per adempiere i compiti previsti dalla legge. La CNPT dispone di sufficiente flessibilità per utilizzare le sue risorse, ma deve anche fissare delle priorità.

⁴ RS 611.0

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

3.3 Membri e segreteria

Numeri 35, 39 e 40: Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di rivedere le modalità di lavoro dei membri della CNPT per permettere loro di dedicarsi pienamente alle attività del meccanismo, segnatamente prevedendo la possibilità di lavorare a tempo pieno per alcuni di essi e l'allocazione delle risorse finanziarie necessarie per la loro remunerazione.

Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di garantire l'indipendenza del suo MNP (in linea con l'articolo 18.1 del Protocollo) e la sua operatività, aumentando in modo significativo gli effettivi della segreteria della CNPT e assicurandosi che tutto il personale della segreteria lavori esclusivamente per essa e sia sotto il suo diretto controllo.

Più in generale, il SPT è dell'avviso che una segreteria permanente ben dotata e dedicata così come membri disponibili, che lavorino a tempo pieno per il meccanismo nazionale di prevenzione, siano maggiormente in grado di definire e gestire una strategia operativa efficace.

In virtù dell'articolo 7 capoversi 1 e 2 LF-CNPT, la CNPT è responsabile per la propria costituzione e definisce la propria organizzazione e i propri metodi di lavoro. Ciò le permette di scegliere come eseguire al meglio i suoi compiti e di decidere in modo indipendente come usare i mezzi finanziari a sua disposizione. La CNPT è composta da 12 membri specializzati nel settore dei diritti dell'uomo, della giustizia, dell'esecuzione delle pene e delle misure, della medicina, della psichiatria e della polizia. Il loro lavoro a titolo accessorio per la CNPT permette loro di mantenere il loro *knowhow* grazie ad altre attività. I membri ricevono un'indennità giornaliera per il loro lavoro. La legge prevede anche che si possa far ricorso a esperti esterni, la cui esperienza è necessaria in certi settori più specifici.

La percentuale di posti in seno alla segreteria della CNPT è stata aumentata negli ultimi anni e attualmente consta di 3,4 posti a tempo pieno (stato al 1° settembre 2020).

Il Consiglio federale ritiene che l'organizzazione della CNPT abbia dato buoni risultati, dal momento che le offre sufficiente flessibilità per nominare i membri e gli esperti più idonei a seconda del tipo di visita di controllo. Il Consiglio federale è pure del parere che il modello attuale, che prevede 12 membri che esercitano la loro attività a titolo accessorio, si è dimostrato valido.

4. Quadro giuridico e istituzionale

4.1 Competenza federale in materia di procedura penale e di garanzie giuridiche

4.1.1 Definizione e condanna della tortura

Numero 43: Ricordando le raccomandazioni del CAT e del Comitato per i diritti umani e al fine di attuare l'articolo 4 della Convenzione, il SPT raccomanda che lo Stato parte introduca nel proprio Codice penale (CP) una fattispecie specifica per il reato di tortura, definito secondo l'articolo 1 della Convenzione.

Come giustamente sottolinea il SPT, e in conformità con l'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105): «Ogni Stato Parte provvede affinché qualsiasi atto di tortura costituisca un reato a tenore del suo diritto penale». L'articolo 1 della Convenzione definisce come tortura, ad esempio, atti con i quali un organo pubblico infligge a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa informazioni o confessioni, di punirla o di intimidirla. Ciò che si richiede agli Stati non è quindi di rendere

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

reato la tortura in senso stretto, ma piuttosto di punire tutti i comportamenti che rientrano negli articoli 1 e 4 della Convenzione ed è questo quello che fa la Svizzera.

Per quanto riguarda innanzitutto i crimini contro l'umanità, va sottolineato che la tortura è espressamente punita dall'articolo 264a CP. L'articolo 264a capoverso 1 lettera f prevede infatti che chiunque, nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili infligge a una persona di cui ha la custodia o il controllo grandi sofferenze o un grave danno al corpo o alla salute fisica o psichica, è punito con una pena detentiva non inferiore a cinque anni.

I reati di diritto comune comprendono i reati contro la vita, l'integrità fisica, sessuale e psicologica e la libertà (minaccia, coercizione, sequestro o rapimento), abuso di autorità e ostruzione di procedimenti penali. Anche i comportamenti che mettono in pericolo la vita o la salute sono puniti severamente. Chiunque commetta uno di questi reati è punibile, compresi i funzionari o le autorità. Sono punibili anche l'istigazione e la complicità (art. 24 e 25 CP), così come il tentativo (art. 22 CP). In questo modo è possibile perseguire non solo gli autori diretti delle condotte incriminate, ma anche, ad esempio, i superiori gerarchici. Pertanto, l'affermazione del SPT, secondo cui «gli atti di tortura commessi durante l'arresto e il fermo preventivo di polizia o durante l'esecuzione di una pena o di qualsiasi altra forma di privazione della libertà [...] non sarebbero puniti» non corrisponde al vero.

Per quanto riguarda le pene previste per i suddetti reati, esse sono proporzionate, dissuasive e pienamente coerenti con le altre sanzioni del CP. In caso di concorso di più reati, la pena massima comminata per il reato più grave può essere moltiplicata per 1,5 (art. 49 CP). I termini di prescrizione sono, inoltre, sufficientemente lunghi per consentire alle autorità penali di svolgere il loro lavoro senza pressioni, pur rispettando l'imperativo di celerità (art. 5 CPP). Questi termini, che variano da 7 a 30 anni a seconda della gravità del reato, sono stati tra l'altro prorogati in occasione della revisione della Parte generale del CP e si estinguono non appena viene pronunciata la sentenza di prima istanza (art. 97 CP). Nell'ambito dei crimini contro l'umanità, la tortura è addirittura imprescrittibile (art. 101 CP).

Infine, per sottolineare come la Svizzera applichi la tolleranza zero rispetto agli atti di tortura, va osservato che è vietato raccogliere prove servendosi di mezzi coercitivi, violenza, minacce, promesse, inganni o mezzi che possono pregiudicare le facoltà mentali o la libera volontà di una persona (art. 140 CPP). Le prove raccolte utilizzando tali metodi non potrebbero essere utilizzate in alcun caso (art. 141 cpv. 1 CPP).

Alla luce di questi elementi, l'affermazione del SPT, secondo cui «[...] gli unici atti di tortura puniti sono quelli commessi nell'ambito di un attacco diffuso o sistematico contro la popolazione civile [...]», è errata. Tutti gli atti paragonabili ad atti di tortura commessi in Svizzera sono puniti, a prescindere dal contesto in cui sono stati commessi. Gli articoli 1 e 4 della Convenzione non richiedono la creazione di una norma penale che punisca in modo specifico la tortura per far sì che la Svizzera rispetti gli impegni assunti in virtù di queste due disposizioni.

4.1.2 Garanzie fondamentali

Numero 45: Il SPT invita lo Stato parte a garantire che tutte le persone private della loro libertà godano, fin dall'inizio della misura restrittiva, cioè dal momento in cui la polizia le priva della loro libertà di movimento, di tutte le garanzie giuridiche fondamentali, vale a dire del diritto di accedere a un avvocato, del diritto di informare i loro parenti e del diritto di beneficiare di una visita medica indipendente (anche da parte di un medico di loro scelta).

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Contrariamente a quanto sostenuto dal SPT, l'accesso alle garanzie giuridiche non inizia una volta avviata la procedura di interrogazione. Al contrario, l'ordinamento giuridico prevede che tale accesso sia garantito già nella fase dell'arresto provvisorio (art. 219 CPP). Difatti, la polizia deve informare senza indugio l'imputato del suo diritto di rivolgersi a un avvocato non appena sorge un sospetto (art. 219 cpv. 1 CPP in combinato disposto con l'art. 158 CPP). Il CPP non fa riferimento a un periodo di tre ore durante il quale il sospetto non avrebbe il diritto di chiamare un avvocato⁵. La legislazione svizzera va quindi oltre i principi sviluppati dalla Corte EDU, secondo cui «in linea di massima, l'accesso a un avvocato deve essere consentito non appena un sospettato viene interrogato per la prima volta dalla polizia»⁶. Tuttavia, è possibile che, se la persona arrestata non parla una lingua ufficiale, non possa avere accesso alle garanzie giuridiche immediatamente (necessità di tradurre le informazioni o di far intervenire un interprete).

Allo stesso modo, il quadro giuridico garantisce a una persona arrestata provvisoriamente o posta in carcerazione preventiva o di sicurezza, il diritto di informare i suoi congiunti al momento dell'arresto, nonché il suo datore di lavoro o la rappresentanza estera competente (art. 214 CPP).

Per quanto riguarda la visita medica, l'ordinamento giuridico svizzero garantisce a tutte le persone arrestate il diritto di essere visitate da un medico indipendente non appena vengono arrestate e ogni volta che lo richiedono, nel rispetto della loro scelta del medico, a meno che il medico scelto non sia disponibile o che vi sia un rischio di collusione⁷.

Va ricordato, inoltre, che il diritto all'informazione è di fondamentale importanza in Svizzera. La comunicazione dei diritti è infatti considerata come un requisito di validità e non come una semplice prescrizione d'ordine. Difatti, ai sensi dell'articolo 158 capoverso 2 CPP, sono inutilizzabili le prove ottenute senza che siano state fornite le informazioni relative ai diritti, a prescindere dal reato commesso e dalla sua gravità⁸.

Infine, l'imputato può in generale far verificare la regolarità della procedura, presentando reclamo contro le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del pubblico ministero all'autorità competente (art. 393 segg. CPP). Egli può anche proporre appello, censurando il modo in cui è stato trattato durante la procedura dinanzi al giudice del merito e poi in un appello all'autorità superiore (art. 398 CPP). Tutte le misure qui illustrate garantiscono all'imputato un processo equo.

4.1.3 Meccanismi di querela (interni ed esterni)

Numeri 47 e 48: Il Sottocomitato raccomanda che lo Stato parte garantisca l'esistenza di meccanismi per la presentazione di querele in merito ad atti od omissioni delle autorità responsabili del loro trattamento. Tali meccanismi dovrebbero essere disponibili in tutti gli istituti destinati alla privazione della libertà e le informazioni a riguardo dovrebbero essere trasparenti e largamente diffuse in diverse lingue. Lo Stato parte dovrebbe inoltre garantire che tutte

⁵ L'art. 219 cpv. 5 CPP stabilisce semplicemente che, se una persona arrestata provvisoriamente deve restare in stato di arresto più di tre ore, il provvedimento deve essere ordinato da un agente di polizia a cui la Confederazione o il Cantone abbiano conferito tale facoltà.

⁶ Sentenza della Corte EDU del 27 novembre 2008, *Salduz c. Turchia*, § 55.

⁷ FF 2006 989, 1289.

⁸ VERNIORY JEAN-MARC, art. 158 N 26, in: Kuhn A./Jeanneret Y. (ed.), *Commentaire romand - Code de procédure pénale*, Basilea 2009. L'autore sostiene anche che un'informazione parziale sui diritti equivale a una mancanza di informazione.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

le accuse o le querele relative ad atti di tortura e maltrattamenti siano comunicate tempestivamente e in modo imparziale alle autorità competenti, che siano oggetto di indagini e che, all'occorrenza, siano sanzionate in modo dissuasivo.

Ai sensi dell'articolo 301 CPP, ogni persona ha il diritto di denunciare per scritto od oralmente un reato a un'autorità di perseguimento penale. Le autorità di perseguimento penale sono, in particolare, il pubblico ministero e la polizia (art. 12 CPP). Tali autorità sono indipendenti (art. 4 CPP), soggette al principio della verità materiale (art. 6 CPP) e obbligate ad avviare e portare a termine senza indugio un procedimento penale se vengono a conoscenza di reati o di indizi di reato (art. 5 e 7 CPP). Inoltre, la persona che si ritiene lesa può presentare a chi dirige il procedimento una domanda di riconsuazione a carico di una persona che opera in seno a un'autorità penale, se sussistono determinati motivi che la rendono sospetta di prevenzione (art. 56 segg. CPP). In caso di opposizione alla domanda di riconsuazione, nei casi in cui è interessata la polizia la controversia viene decisa dal pubblico ministero (art. 59 cpv. 1 lett. a CPP). La persona che si ritiene lesa può rivolgere la propria denuncia direttamente al pubblico ministero (art. 301 CPP), per cui nessun denunciante è obbligato a passare per la polizia. Negli altri casi in cui viene presentata una denuncia contro un'autorità coinvolta, si applicano le norme relative alla procedura in caso di riconsuazione (art. 59 CPP). Le autorità penali (compresi gli agenti di polizia) che nell'esercizio delle loro funzioni constatano un reato, sono tenute a denunciarlo alle autorità competenti (art. 302 CPP). Le parti possono interporre reclamo contro le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del pubblico ministero (art. 393 CPP). Tutte queste disposizioni garantiscono a chiunque sia stato leso da un pubblico ufficiale una procedura equa, condotta da un'autorità indipendente. Il Tribunale federale (TF) ha inoltre confermato che chiunque sostenga giustamente di essere stato trattato in modo inumano o degradante da un agente di polizia ha diritto a un'inchiesta ufficiale efficace e approfondita⁹.

Mentre la maggior parte dei Cantoni ha lasciato al pubblico ministero il perseguimento dei reati commessi da pubblici ufficiali (compresi gli agenti di polizia), alcuni hanno introdotto misure supplementari per rafforzare le (già forti) garanzie previste dal CPP. Tali misure comprendono, ad esempio, l'affidamento degli interrogatori esclusivamente a rappresentanti del pubblico ministero, a un ufficiale di un corpo di polizia diverso da quello interessato dal caso o, come nel Cantone di Ginevra, a un corpo di polizia appositamente incaricato di questo tipo di casi (*Inspection générale des services*). Infine, altri Cantoni hanno istituito meccanismi alternativi a quelli previsti dal CPP per trattare le querele a carico degli agenti di polizia. Ad esempio, i Cantoni di Zurigo, Vaud, Basilea Città, Basilea Campagna e Zugo hanno creato un ufficio di mediazione. Analogamente, nelle città di Berna, Lucerna, San Gallo, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthur e Zurigo sono presenti servizi di mediazione comunali.

5. Visite agli istituti destinati alla privazione della libertà

5.1 Panoramica della situazione carceraria

Numero 52: Il SPT ricorda che la carcerazione prima del processo deve essere utilizzata solo come misura estrema e deve essere riservata a circostanze eccezionali e per periodi limitati, tenendo conto del principio di necessità e proporzionalità.

La Svizzera prende atto della raccomandazione del Sottocomitato, ma ricorda che il CPP prevede esattamente questo. Dagli articoli 197 capoverso 1 e 237 capoverso 1 CPP si evince chiaramente che la carcerazione preventiva è sussidiaria a tutte le altre misure. Inoltre, ai

⁹ DTF 138 IV 86, consid. 3.1.1, DTF 131 I 455, consid. 1.2.5.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

sensi dell'articolo 221 capoverso 1 CPP, la carcerazione preventiva può essere disposta solo a condizioni restrittive (rischio di fuga, recidiva o collusione) e se sussistono forti sospetti che sia stato commesso un reato di una certa gravità, cioè un delitto o un crimine ai sensi dell'articolo 10 CP. Si tratta quindi di una risorsa ultima nel diritto svizzero.

5.2 Strutture detentive di polizia

5.2.1 Accuse di abusi

Numero 55: Il SPT raccomanda che sia fermamente ricordato agli agenti di polizia, e soprattutto agli agenti privati che svolgono compiti di vigilanza delegati per contratto dalle autorità, di rispettare in ogni momento i diritti e la dignità delle persone private della libertà, che si trovano sotto la loro custodia.

Secondo le informazioni del Cantone di Zurigo, le persone detenute nel carcere di polizia sono assistite principalmente dai membri della sicurezza che operano in una sezione dell'istituto; talvolta sono assistite da agenti della polizia cantonale zurighese. Questi ricevono regolarmente formazioni su come trattare in modo corretto e rispettoso i detenuti. Nei corsi di formazione e di perfezionamento viene attribuita grande importanza a questo tema. Se sono coinvolti fornitori privati di servizi (soprattutto per quanto riguarda il trasporto intercantonale), si sottolinea che devono trattare i detenuti in modo rispettoso e conforme alla legge.

Il Cantone di Vaud dichiara che al personale di polizia e agli agenti delle imprese private di sicurezza vengono regolarmente rammentati i diritti e la dignità dei detenuti. Le autorità cantonali continueranno a ricordarlo e non tollereranno abusi.

Secondo il Cantone di Ginevra, ogni ricorso a misure coercitive da parte della polizia ginevrina è registrato in dettaglio nei rapporti di polizia, segnatamente nella rubrica corrispondente. Tutti questi usi della forza sono scrupolosamente monitorati e analizzati dalle autorità competenti per garantirne la conformità. I risultati di queste analisi sono sistematicamente trasmessi alla cancelleria della Comandante. Inoltre, gli agenti di polizia vengono addestrati (formazione di base – teoria e pratica) nell'uso della forza; vengono poi regolarmente organizzati corsi di perfezionamento. Per quanto riguarda la società Securitas, la cui attività è essenzialmente limitata ai trasporti cantonali e intercantionali o ai servizi di guardia ospedaliera, non sono giunte lamentele al Servizio dei commissari, che di norma conferisce a questa società diversi incarichi di sorveglianza. Eventuali carenze rilevate dalla polizia sarebbero, a seconda della loro gravità, segnalate alla gerarchia o trasmesse all'Ispettorato generale dei servizi.

5.2.2 Garanzie fondamentali

Numero 60: Il Sottocomitato raccomanda che tutti i detenuti siano debitamente informati dei loro diritti in una lingua loro comprensibile, che sia loro fornito un interprete, se necessario, e che sia loro assegnato un avvocato con cui possano parlare.

Si rimanda alla risposta al numero 45.

Il Cantone di Zurigo dichiara che, durante l'interrogatorio successivo all'arresto, i detenuti sono informati del motivo della loro detenzione. Inoltre, ricevono un opuscolo (disponibile in 31 lingue) che descrive i loro diritti e doveri e l'ulteriore svolgimento della procedura. Se il detenuto non parla tedesco, per tutti gli interrogatori da parte della polizia e del pubblico ministero si fa ricorso a un interprete. Se l'imputato lo desidera, sarà designato un avvocato d'urgenza prima del primo interrogatorio da parte della polizia.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

La *Law Clinic* sui diritti delle persone vulnerabili dell'Università di Ginevra ha pubblicato un opuscolo dettagliato sui diritti delle persone sottoposte a carcerazione preventiva nel carcere di Champ-Dollon¹⁰. Una *law clinic* o clinica giuridica in ambito universitario riunisce studenti e membri del corpo accademico affinché effettuino lavori giuridici *pro bono* nell'interesse pubblico, in particolare nel campo della giustizia sociale.

Numero 62: Il SPT ribadisce la sua raccomandazione di accordare a tutte le persone private della loro libertà le garanzie fondamentali a partire dal momento dell'arresto. Lo Stato parte dovrebbe inoltre assicurare che le informazioni sui diritti dei detenuti siano affisse nei commissariati di polizia nelle lingue appropriate e in luoghi dove possono essere lette facilmente.

Si rimanda alla risposta al numero 45.

Il Cantone di Ginevra precisa che il fermo di polizia è disciplinato a livello cantonale dalla direttiva D4 del Pubblico ministero di Ginevra. Va ricordato che questa fase deve essere quanto più breve possibile e che il seguito della procedura si basa sulle informazioni raccolte. Non è pertanto prevista la comunicazione delle informazioni qui in esame in tale fase. Per quanto riguarda le modalità proposte, la comunicazione personale e specifica durante l'interrogatorio sembra più appropriata.

Numero 67: Il SPT raccomanda allo Stato parte di trasferire senza indugio le persone in carcerazione preventiva e i detenuti che stanno scontando una pena in istituti idonei alla detenzione a lungo termine, ristabilendo imperativamente la funzione dei commissariati di polizia come strutture per il fermo preventivo di polizia non superiore a 48 ore, secondo quanto previsto dal CPP.

Le autorità vodesi rammentano la situazione di sovraffollamento in tre dei sei istituti cantonali per persone in carcerazione preventiva. Il tasso di occupazione di questi tre siti varia tra il 120 e il 170 per cento. Occorre, inoltre, sottolineare che gli istituti che ospitano persone che stanno scontando una pena stanno operando al 100 per cento della loro capacità. In risposta a questo problema, il Cantone di Vaud ha adottato tutte le misure necessarie, ossia ha previsto di sviluppare nuove infrastrutture carcerarie che, entro il 2030, consentiranno di adempiere alla raccomandazione 67 con la creazione di circa 400 nuovi posti di detenzione. Tuttavia, la costruzione di un nuovo stabilimento di questa entità richiede tempo, dato che le tempistiche dipendono dai processi di approvazione dei crediti e dalla realizzazione della nuova infrastruttura. In attesa di queste nuove celle, il Servizio carcerario ha ampiamente sviluppato l'uso di strumenti alternativi alla detenzione. Ad esempio, il numero delle pene eseguite sotto forma di lavoro di pubblica utilità è passato da 29 nel 2017 a 249 nel 2019. Infine, va sottolineato che il tasso di occupazione delle celle di polizia è diminuito significativamente da giugno 2019: mentre la media delle ore di detenzione nelle celle della polizia era di circa 215 ore nel 2019, nel 2020 esso si è attestato a circa 41 ore (stato al 2 luglio 2020).

5.2.3 Condizioni materiali

Numero 73: Come indicato in precedenza, il SPT raccomanda che lo Stato parte trasferisca senza indugio in strutture carcerarie appropriate le persone attualmente detenute in carcerazione preventiva o che stanno scontando una pena nei commissariati di polizia di Losanna.

Si rimanda alla risposta delle autorità vodesi alla raccomandazione numero 67.

¹⁰ <https://www.unige.ch/droit/lawclinic/files/3515/6827/7741/droits-personnes-detention-provisoire.pdf>.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Numero 75: Il Sottocomitato raccomanda l'adozione di misure adeguate per migliorare le condizioni materiali del carcere di polizia di Zurigo, tra cui l'installazione di sistemi di illuminazione naturale, di riscaldamento e di accesso all'acqua calda e a un'adeguata ventilazione.

Ogni cella del carcere di polizia è dotata di servizi igienici e di un lavandino con acqua corrente fredda potabile. Le docce hanno acqua calda. Inoltre, tutte le celle dispongono di un calorifero regolabile individualmente. Poiché le finestre sono bloccate, ogni cella è dotata di un sistema di ventilazione che fornisce aria fresca. L'illuminazione delle celle è attualmente in fase di ottimizzazione grazie alla sostituzione delle esistenti lampade a risparmio energetico con lampade a LED più luminose. Ristrutturazioni di grande portata non sarebbero economicamente ragionevoli, dato che l'attuale carcere di polizia dovrebbe essere sostituito nell'aprile 2022 da un nuovo istituto carcerario all'interno del Centro di polizia e giustizia.

5.2.4 Visita medica

Numero 77: Il SPT raccomanda che ogni persona fermata o arrestata provvisoriamente abbia il diritto effettivo, fin dall'inizio della privazione della libertà, di essere esaminata da un medico indipendente (eventualmente di sua scelta). Gli esiti di ogni esame devono essere registrati e messi a disposizione del detenuto e del suo avvocato.

Il Consiglio federale ritiene che non sia necessario che il diritto di farsi visitare da un medico – compreso un medico a scelta – sia formalmente garantito fin dall'inizio della privazione della libertà. A questo proposito, va ricordato che la questione non pertiene alla procedura penale in quanto tale, ma è legata al diritto alla libertà personale sancito dall'articolo 10 capoverso 2 Cost.¹¹ Di conseguenza, non sembra opportuno prevedere una disposizione specifica nel CPP o altrove. Per quanto riguarda la libera scelta del medico, essa non può essere garantita in modo assoluto (rischio di collusione, organizzazione e disponibilità del medico, ecc.). In merito a questo punto si rimanda anche alla risposta al numero 45.

Numero 81: Il SPT ritiene che i trattamenti farmacologici debbano, per quanto possibile, essere predisposti e distribuiti da personale sanitario qualificato.

In generale, e per quanto le risorse lo permettano, la predisposizione e la distribuzione dei farmaci è effettuata da personale specializzato; di solito si tratta di membri del servizio sanitario dell'istituto di privazione della libertà.

Il Cantone di Vaud dichiara che la predisposizione dei trattamenti farmacologici e la gestione delle scorte (farmacia) sono di competenza del personale sanitario. Lo stesso personale consegna i farmaci al personale non sanitario dei vari tratti del carcere, delegandogli la loro distribuzione; gli infermieri si assicurano che il personale non sanitario disponga di informazioni relative ai nomi dei farmaci, alle indicazioni generiche, agli effetti previsti e ai possibili effetti collaterali. Gli infermieri garantiscono, inoltre, che i farmaci siano accompagnati da un'indicazione precisa e dettagliata dell'identità del paziente e del numero di cella. La procedura è regolata con precisione in un documento di delega redatto dal Servizio di medicina e psichiatria carceraria.

¹¹ DTF 102 Ia 302, consid. 2.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Numero 83: Il carcere di polizia di Zurigo dovrebbe garantire che la cella di detenzione dedicata all'accoglienza di detenuti malati, soprattutto durante le visite regolari e quindi prevedibili, sia dotata di una sedia, di un letto, di luce sufficiente e di una temperatura ambiente adeguata.

Secondo il Cantone di Zurigo, questa raccomandazione è già stata attuata. Nel carcere di polizia, due celle separate sono state progettate come sale d'attesa.

5.3 Istituti carcerari

5.3.1 Istituti carcerari per l'esecuzione delle pene

5.3.1.1 Regime di vita

Numero 89: Rammentando le Regole Mandela, il SPT invita lo Stato parte a riconsiderare la sua posizione secondo cui un rifiuto di lavorare comporta sanzioni disciplinari.

Il Consiglio federale ricorda innanzitutto che, per legge, l'obbligo di lavorare è limitato alle persone già condannate a scontare una pena o una misura (art. 81 e 90 cpv. 3 CP) o che si trovano in esecuzione anticipata (art. 236 CPP). La carcerazione preventiva (226 CPP), la detenzione in vista di estradizione (art. 47 segg. AIMP) e la detenzione amministrativa (art. 75, 76 e 78 LStrl) non prevedono l'obbligo di lavorare¹².

Uno degli obiettivi generali dell'esecuzione della pena detentiva è quello di migliorare il comportamento sociale del detenuto, in particolare la sua capacità di rispettare la legge (art. 75 cpv. 1 CP). L'obbligo di lavorare permette di rafforzare la sua capacità di reinserimento dopo la scarcerazione, in particolare nella vita professionale. Il detenuto può in questo modo acquisire conoscenze specifiche, che potranno poi essergli utili in un contesto professionale. L'obbligo di lavorare permette anche di offrire un programma occupazionale, di strutturare la vita quotidiana e di garantire il buon funzionamento dello stabilimento¹³. Secondo l'articolo 81 CP, il lavoro deve corrispondere quanto possibile alle capacità, alla formazione e alle inclinazioni del detenuto. L'obbligo di lavorare sussiste, quindi, solo se si tratta di un lavoro adeguato alle capacità fisiche e intellettuali dell'interessato¹⁴. Ai detenuti con disabilità fisica o mentale può essere offerta un'attività occupazionale a loro idonea.

Di conseguenza, il lavoro in carcere non ha una funzione punitiva, ma prepara e favorisce il reinserimento del condannato in modo adeguato ai suoi interessi e alle sue attitudini, in ottemperanza delle Regole Mandela 96 e 97. Esistono diversi tipi di sanzioni disciplinari, a partire dall'ammonizione (art. 91 cpv. 2 PC). In questo contesto, e ricordando che la competenza in materia spetta ai Cantoni (art. 91 cpv. 3 CP¹⁵ e art. 123 cpv. 2 Cost.), il Consiglio federale non prevede di emanare alcuna disposizione specifica in materia nel CP.

5.3.1.2 Contatti esterni

Numero 91: Il SPT desidera essere informato sulle misure adottate per migliorare l'accesso al telefono.

¹² DTF 123 I 221, consid. II.3.

¹³ DTF 139 I 180, consid. 1.6.

¹⁴ DTF 139 I 180, consid. 1.6.

¹⁵ Art. 91 cpv. 3 CP: «Per l'esecuzione delle pene e delle misure i Cantoni emanano disposizioni disciplinari. Tali disposizioni definiscono gli elementi costitutivi delle infrazioni disciplinari, determinano le sanzioni disciplinari e la loro commisurazione e disciplinano la procedura».

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Per quanto riguarda l'accesso al telefono presso lo stabilimento di esecuzione giudiziaria di Pöschwies, il limite di dieci minuti (a rotazione) è stato introdotto per garantire un accesso equo all'unico telefono previsto per gruppo residenziale (da 24 a 30 detenuti). Questo sistema sarà sostituito e il numero di telefoni sarà portato a tre per gruppo residenziale. Di conseguenza incrementerà il tempo di accesso al telefono. Questo progetto dovrebbe essere implementato entro il primo trimestre del 2021.

5.3.1.3 Tratti ad alta sicurezza

Numero 94: Il SPT raccomanda che lo Stato parte consideri la possibilità di armonizzare la procedura di collocamento in isolamento, se possibile per via legislativa. Raccomanda inoltre di garantire che qualsiasi decisione di isolamento sia legittima, necessaria, proporzionata e non discriminatoria. Dovrebbe inoltre essere accompagnata da garanzie giuridiche, segnatamente offrire la possibilità di ricorso e di riesame periodico.

L'isolamento (detenzione in cella) è utilizzato in tre casi: per un periodo massimo di una settimana all'inizio della pena e per prepararne l'esecuzione; per proteggere il detenuto o terzi; o come sanzione disciplinare (art. 78 CP). Quando si ricorre all'isolamento per motivi di sicurezza (art. 78 lett. b CP) o come sanzione disciplinare (art. 78 lett. c CP), la decisione è suscettibile di ricorso. Poiché tale decisione limita i diritti fondamentali, essa deve soddisfare i criteri dell'articolo 36 Cost., che prevede l'esistenza di una base legale formale, la presenza di un interesse pubblico preponderante o la tutela di un diritto fondamentale altrui, il rispetto del principio di proporzionalità e l'inviolabilità dell'essenza dei diritti fondamentali.

Va sottolineato che il foglio informativo del Concordato della Svizzera centrale e nordoccidentale menziona la procedura e le garanzie giuridiche (diritto di essere ascoltati, rimedi giuridici, ecc.) delle persone poste in un tratto di sicurezza¹⁶.

In considerazione delle competenze attribuite ai Cantoni in materia di esecuzione delle pene e delle misure (art. 123 cpv. 2 Cost.), il Consiglio federale non intende legiferare espressamente in materia.

5.3.1.4 Disciplina

Numero 96: Il SPT desidera ricordare che la durata massima dell'isolamento disciplinare non dovrebbe superare i 14 giorni e che questo provvedimento dovrebbe essere utilizzato solo come soluzione ultima in casi eccezionali, per il più breve tempo possibile, sotto controllo indipendente e solo con l'autorizzazione di un'autorità competente. Inoltre, la sanzione disciplinare non dovrebbe implicare restrizioni dei contatti con i parenti (salvo in caso di reati che li coinvolgano).

Il Cantone di Zurigo fa rilevare che la durata massima di 20 giorni per gli arresti si fonda su basi legali cantonali e su concordati¹⁷. A questo proposito precisa che, in pratica, gli arresti fino a un massimo di 20 giorni sono ordinati solo con grande moderazione e solo in caso di infrazioni disciplinari molto gravi e/o ripetute. Considerata la chiara base legale, il Cantone di Zurigo non prevede di modificare la propria prassi in questo contesto. Lo scopo degli arresti è di garantire che la persona interessata possa lasciare la sua cella solo per la passeggiata

¹⁶ La collocazione in un tratto di sicurezza viene effettuata, in questo caso, per la protezione dei detenuti stessi o di altri, qualora sussista un elevato rischio di fuga o un grave pregiudizio della tranquillità e dell'ordine dello stabilimento. Cfr. *Merkblatt Einweisung in die Sicherheitsabteilungen*: https://www.konkordate.ch/download/pictures/55/vlsy8sad27n02m456hynd4fdc3ldan/30.3_merkblatt_einweisung_i_sicherheitsabteilungen_november_2013.pdf.

¹⁷ § 23c cpv. 1, lett. I *Straf- und Justizvollzugsgesetzes* e art. 3 cpv. 1 lett. g delle Direttive sul diritto disciplinare negli stabilimenti del Concordato della Svizzera orientale del 7 aprile 2006.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

quotidiana e non benefici di contatti con il mondo esterno come visite e permessi. Sono fatti salvi i rapporti con le autorità e i difensori. Allo stesso modo, è garantita l'assistenza sanitaria e sociale. Inoltre, all'occorrenza, in casi particolari può essere concessa una deroga al regime di arresto.

Le autorità vodesi sono consapevoli del limite di 14 giorni per l'isolamento disciplinare e delle conseguenze del suo utilizzo per la salute psichica dei detenuti. Inoltre, il Regolamento sul diritto disciplinare del Cantone di Vaud prevede la consultazione del servizio sanitario in merito all'idoneità del detenuto a scontare la sanzione di arresto pronunciata. Va tuttavia sottolineato che la questione della durata massima dell'isolamento disciplinare è oggetto di ampie discussioni in seno al Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC) e al Consiglio europeo per la cooperazione in materia penale (PC-CP). In ogni caso, le rarissime situazioni in cui è stata pronunciata una sanzione disciplinare superiore a 14 giorni sono state causate da fatti molto gravi. Le sanzioni sono sempre imposte solo dopo un rigoroso esame. Inoltre, questi rari casi di applicazione non hanno mai coinvolto persone affette da disturbi psichici preesistenti.

Numeri 99 e 100: Il SPT raccomanda l'istituzione, in ogni stabilimento carcerario, di un registro delle sanzioni disciplinari, di un registro degli isolamenti pronunciati per motivi di protezione e di un registro dei reclami e dei ricorsi presentati dai detenuti, che indichi il seguito dato a tali reclami.

Il SPT raccomanda inoltre di istituire un sistema di analisi statistica, basato sui registri informatici esistenti, per consentire il monitoraggio e l'analisi sistematica delle misure adottate.

La maggioranza dei Cantoni tiene un registro delle sanzioni disciplinari (cfr. anche l'ottavo rapporto periodico della Svizzera al CAT [CAT/C/CHE/8; n. 121]).

5.3.1.5 Detenuti sottoposti a misure terapeutiche (art. 59 CP)

Numero 102: Il SPT è del parere che una persona che soffre di disturbi psichiatrici, per la quale è stata ordinata una misura stazionaria, debba essere collocata e curata in una struttura sanitaria adeguata, dotata di personale qualificato.

In generale, le persone condannate a una misura terapeutica stazionaria ai sensi dell'articolo 59 CP sono collocate in un ambiente specializzato: un centro per l'esecuzione di misure, una clinica psichiatrica forense, una sezione specializzata di uno stabilimento carcerario, un istituto o un centro specializzati. Per quanto riguarda la mancanza di posti in queste strutture ad hoc, nelle sedi di Rheinau (ZH), Wil (SG), Königsfelden (AG), Realta (GR) e Basilea sono allo studio diversi progetti per l'ampliamento di cliniche forensi e istituti per persone soggette a misure. Per quanto concerne, invece, l'esecuzione in un'istituzione chiusa (ai sensi dell'art. 59 cpv. 3 CP), ulteriori posti sono previsti a Cery (VD), Curabilis (GE) e in Vallese (nell'ambito del progetto «Vision 2030»). Inoltre, sono previsti complessivamente 39 posti in un regime di sicurezza leggera presso la clinica di Münsterlingen (TG) (19 posti) e la clinica di Wil (SG) (20 posti).

In totale, si prevede la creazione di oltre 100 posti entro il 2024–2025, per cui, una volta completati i progetti, il totale dovrebbe essere di oltre 400 posti dedicati esclusivamente alle esigenze delle persone con disturbi psichici.

Quando le persone condannate a una misura ai sensi dell'articolo 59 CP vengono collocate nella sezione specifica di un'istituzione chiusa (in caso di rischio di fuga o di recidiva), il CP

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

stabilisce espressamente che il trattamento terapeutico necessario deve essere assicurato da personale specializzato (art. 59 cpv. 3 CP).

5.3.2 Istituti carcerari misti per l'esecuzione delle pene e la carcerazione preventiva

5.3.2.1 Condizioni materiali

Numero 106: Il SPT raccomanda di assicurarsi che:

- le condizioni di aerazione e ventilazione di tutte le celle siano adeguate;
- tutte le celle disciplinari siano dotate di un punto d'acqua e che la privacy dei detenuti sia preservata escludendo i servizi igienici dal raggio d'azione delle telecamere di sorveglianza.

Per quanto riguarda le condizioni materiali di detenzione nel carcere regionale di Berna, il Cantone di Berna dichiara che la costruzione di nuove strutture e le ristrutturazioni in programma fanno parte di una strategia globale per i prossimi 15 anni. In totale, il Cantone intende investire 580 milioni di franchi nell'ammodernamento dell'infrastruttura del sistema carcerario. I lavori di manutenzione e adeguamento del carcere regionale di Berna, che ridurranno i posti di detenzione da 126 a 70, ammonteranno a circa 13 milioni di franchi e saranno realizzati nella fase 2. Non saranno apportate modifiche sostanziali alla struttura dell'edificio finché le misure di manutenzione non saranno state attuate.

Per quanto riguarda la qualità dell'aria, sono stati intrapresi diversi lavori di ristrutturazione. Ad esempio, il sistema di ventilazione è stato integrato con un sistema di umidificazione. Inoltre, tutte le bocchette di ventilazione sono state sostituite per ottenere una migliore circolazione dell'aria. I responsabili dello stabilimento carcerario seguono la situazione e valutano costantemente la necessità di adottare misure a breve termine.

Per quanto riguarda la mancanza di accesso diretto all'acqua e la mancanza di privacy nelle celle disciplinari, un cambiamento è previsto solo una volta completata la manutenzione in programma. Inoltre, la situazione attuale è dovuta a considerazioni di sicurezza. Prevedere zone che possono essere chiuse a chiave in una cella può, ad esempio, rallentare l'intervento del personale in caso di tentato suicidio. Ad ogni modo, l'immagine video dell'area sanitaria nelle celle disciplinari del carcere regionale di Berna è pixelata. Allo stesso modo, se ci fosse un collegamento d'acqua nella cella, ci sarebbe un alto rischio che le tubature venissero bloccate con conseguente allagamento della cella, il che potrebbe mettere in pericolo il detenuto. Tuttavia, le persone che si trovano nelle celle disciplinari possono richiedere e ricevere in qualsiasi momento acqua a sufficienza.

5.3.2.2 Regime di vita

5.3.2.2.1 Detenuti in applicazione del diritto penale

Numero 108: Il SPT raccomanda che, a meno che un'autorità giudiziaria non abbia imposto nel singolo caso un divieto specifico per un determinato periodo di tempo in applicazione del principio di necessità e proporzionalità, gli imputati possano ricevere visite e comunicare con le loro famiglie e con altre persone alle stesse condizioni dei detenuti condannati. Il SPT ritiene che il rispetto del diritto di avere contatti con i propri parenti sia particolarmente importante per gli imputati in considerazione del principio della presunzione di innocenza, nonché del diritto alla libertà privata e alla vita familiare.

L'articolo 235 CPP disciplina gli aspetti relativi ai contatti esterni degli imputati. Questa disposizione prevede in particolare che «la libertà personale dell'incarcerato può essere limitata

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

soltanto nella misura richiesta dallo scopo della carcerazione e dalle esigenze di ordine e di sicurezza nello stabilimento carcerario» (cpv. 1). Secondo il capoverso 2, «i contatti tra l'incarcerato e altre persone devono essere autorizzati da chi dirige il procedimento. Se necessario, le visite si svolgono sotto sorveglianza». Di norma, salvo in caso di mancato rispetto dell'ordine e della sicurezza del luogo di detenzione e in presenza di un rischio per il procedimento (in particolare il rischio di collusione), gli imputati possono ricevere visite o possono comunicare (telefono, Skype, posta) con i loro parenti. Secondo la giurisprudenza del TF, le persone in carcerazione preventiva hanno diritto a tali visite se le circostanze lo consentono (assenza di rischio di collusione, tra le altre cose; se necessario mediante visite sorvegliate)¹⁸.

5.3.2.2.2 Detenuti in applicazione del diritto amministrativo (diritto degli stranieri)

Numero 109: Il SPT è molto preoccupato per la detenzione in istituti carcerari di cittadini stranieri soggetti a misure coercitive per periodi di tempo relativamente lunghi.

Negli anni 2017–2019 la durata media della detenzione amministrativa soggetta a misure di diritto degli stranieri è stata inferiore a un mese (28 giorni). Le persone detenute per sei mesi o più sono state l'eccezione (meno del 3 % dei casi).

Numero 110: Nel carcere regionale di Berna, i detenuti amministrativi avrebbero dovuto, in linea di principio, essere ospitati esclusivamente in un piano a loro dedicato, ma alcuni sono stati collocati nei piani riservati alla detenzione penale.

Il Cantone di Berna ha riconosciuto la necessità di intervenire nel settore della detenzione amministrativa e ha pianificato o ha già attuato misure adeguate in collaborazione con le autorità competenti. Dal 1° luglio 2018, l'Ufficio per l'esecuzione giudiziaria gestisce il carcere regionale di Moutier come stabilimento specializzato nell'esecuzione delle misure coercitive di diritto degli stranieri; il carcere dispone di 28 posti. Dal 1° settembre 2019 il carcere regionale di Berna funge esclusivamente da unità di accoglienza e di transito per la detenzione amministrativa. La permanenza è limitata ad un massimo di quattro giorni. Gli 11 posti di detenzione del carcere di Berna formano un'unità abitativa con orari di apertura delle celle più lunghi.

Numero 111: I detenuti amministrativi sono sottoposti a un regime di «porte aperte» limitato tra le 7.30 e le 11.00 e le 18.30 e le 20.00, ed è prevista solo un'ora di passeggiata al giorno. Nella sezione di detenzione penale i detenuti sono soggetti a un regime di «porte chiuse». Viene loro offerta un'occupazione (imballaggio, aiuto in cucina e diversi compiti interni).

Tra le sue priorità, il Cantone di Berna sta lavorando per attuare una separazione dei tipi di detenzione. All'inizio del 2019 ha istituito lo strumento di coordinamento necessario a tal fine sotto forma di un Centro di coordinamento della detenzione. La disaggregazione dei tipi di detenzione in tutte le carceri regionali del Cantone di Berna offre al carcere regionale di Berna nuove possibilità, tra cui il prolungamento degli orari di apertura delle celle e quindi la riduzione della durata del regime chiuso e l'aumento della libertà di movimento dei detenuti.

Numero 112: Nel carcere dell'aeroporto di Zurigo, i detenuti amministrativi (soprattutto stranieri in attesa di rinvio) sono sottoposti a un regime di porte aperte dalle 8.00 alle 17.00 di lunedì, martedì, giovedì e venerdì e solo dalle 9.30 alle 11.30 e dalle 13.30 alle 15.30 nei fine

¹⁸ DTF 143 I 241, consid. 3.6 e 4.2.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

settimana e nei giorni festivi. Il mercoledì le porte restano chiuse. Sono disponibili solo 60 posti di lavoro, occupati a turno (lavanderia). Una sala per lo sport è accessibile due volte alla settimana per un'ora. Nei fine settimana e nei giorni festivi non sono ammesse visite.

La divisione dedicata all'esecuzione di misure coercitive di diritto degli stranieri nella prigione dell'aeroporto accoglie esclusivamente le persone sottoposte a tali misure. Non le mescola con persone che scontano una pena, in carcerazione preventiva o per motivi di sicurezza, che si trovano in una divisione completamente distinta.

Al momento della visita del SPT, erano in corso importanti lavori di conversione nella divisione di esecuzione delle pene, cosicché un piano della divisione di detenzione amministrativa era occupato da persone che scontavano una pena. Le diverse forme di detenzione erano però ben separate (ad esempio, le passeggiate dei detenuti si svolgevano nel cortile della divisione di esecuzione penale). I lavori sono ormai da tempo conclusi e alle diverse forme di detenzione sono stati attribuiti edifici separati come in passato.

Grazie alla netta separazione delle forme di detenzione, le persone in detenzione amministrativa di diritto degli stranieri godono di un regime di esecuzione molto più liberale rispetto agli altri detenuti. Il Cantone di Zurigo riconosce tuttavia che esiste un potenziale di ottimizzazione e prende molto sul serio la richiesta di una struttura specifica per la detenzione amministrativa. Di conseguenza, il Consiglio di Stato di Zurigo ha approvato una strategia di implementazione che prevede l'abolizione della divisione di esecuzione penale e la creazione di un centro dedicato esclusivamente alla detenzione amministrativa. L'utilizzo della prigione dell'aeroporto di Zurigo per la sola detenzione amministrativa aumenta l'offerta di posti e consente di liberalizzare e perfezionare ulteriormente il regime di detenzione. La realizzazione del centro dedicato esclusivamente alla detenzione amministrativa di diritto degli stranieri è prevista per la fine del primo semestre del 2021.

Numero 113: Il Sottocomitato ricorda che:

- *la detenzione in attesa del rinvio può essere solo una misura ultima e dovrebbe essere proporzionata;*
- *le persone soggette a misure coercitive di diritto degli stranieri non dovrebbero essere ospitate nelle carceri, ma in centri appositamente concepiti a tale scopo;*
- *le persone in detenzione amministrativa non dovrebbero essere soggette a restrizioni maggiori di quelle giustificate dal loro statuto; l'articolo 81 capoverso 2 LStrl precisa che, nella misura del possibile, gli stranieri soggetti a detenzione amministrativa non devono essere alloggiati insieme alle persone in carcerazione preventiva o imprigionate per motivi penali.*

Punto 1: le misure coercitive ordinate in virtù del diritto degli stranieri sono di competenza dei Cantoni, i quali decidono caso per caso in merito all'adeguatezza, alla necessità e all'esigibilità dei provvedimenti in questione. La detenzione deve qui essere considerata come ultima risorsa e deve essere proporzionata. I tribunali cantonali per le misure coercitive, competenti in materia, esaminano la legalità e l'adeguatezza della detenzione amministrativa di diritto degli stranieri secondo le disposizioni degli articoli 80 e 80a LStrl.

Punti 2 e 3: l'articolo 81 capoverso 2 LStrl è stato modificato il 1° giugno 2019 e da allora prevede che la detenzione avvenga in uno stabilimento destinato all'esecuzione della detenzione amministrativa di diritto degli stranieri. Se, in via eccezionale, ciò non è possibile, segnatamente per motivi di capacità, gli stranieri devono essere detenuti separatamente dalle persone in carcerazione preventiva o che stanno scontando una pena. L'articolo 82 capoverso 1

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

LStrl consente alla Confederazione di finanziare in tutto o in parte la costruzione e l'allestimento degli istituti di detenzione cantonali, a condizione che siano utilizzati esclusivamente per l'esecuzione di misure amministrative di diritto degli stranieri.

5.3.3 Assistenza sanitaria negli istituti destinati alla privazione della libertà

Numero 119: Il SPT raccomanda:

- *di tenere un registro delle diagnosi di lesioni e delle accuse di violenza per consentire un'analisi sistematica del fenomeno;*
- *che la distribuzione dei trattamenti farmacologici sia effettuata, per quanto possibile, da personale sanitario;*
- *di stabilire protocolli per la cura individualizzata e la riabilitazione psico-sociale per tutti i detenuti che soffrono di turbe psichiche, soprattutto se sono posti in isolamento.*

Per quanto riguarda i registri, come già indicato ai numeri 99 e 100, le prassi cantonali possono differire. In generale, in caso di accuse di maltrattamenti o violenze, il detenuto può essere sottoposto a una visita medica, il cui esito sarà documentato e, in caso di violenza accertata, darà luogo a una denuncia.

Per quanto riguarda la distribuzione dei farmaci, il Consiglio federale rimanda alla sua risposta al numero 81.

Per ogni persona che sconta una pena viene allestito un piano di esecuzione della sanzione penale (art. 75 cpv. 3 e 90 cpv. 2 CP). Ciò vale anche per le persone che soffrono di turbe psichiche, indipendentemente dal fatto che stiano scontando una pena o siano sottoposte a una misura e anche se sono poste in isolamento. Il piano è allestito in collaborazione con l'interessato e copre vari punti relativi all'esecuzione: assistenza, cure terapeutiche, opportunità di formazione, preparazione al rilascio, ecc. Esso comprende anche gli obiettivi e le condizioni delle diverse fasi, con allentamenti gradualmente prima della liberazione. Questo piano viene adattato regolarmente per tener conto dei progressi compiuti dal soggetto. Inoltre, per le persone condannate a una misura terapeutica o all'internamento (art. 59, 60, 61, 63 e 64 CP), il CP prevede un riesame periodico della loro situazione (liberazione condizionale o revoca della misura), almeno una volta all'anno (art. 62d cpv. 1, 63a cpv. 1 e 64b cpv. 1 CP). Il piano di esecuzione della sanzione penale e i riesami ai fini della liberazione condizionale o della revoca della misura consentono di tener conto di eventuali cambiamenti nella situazione del detenuto.

5.3.4 Istituti di detenzione amministrativa (centri di detenzione per migranti) – Centro concordatario di Frambois e stabilimento chiuso di Favra (Cantone di Ginevra)

5.3.4.1 Garanzie

Numero 125: Il SPT chiede allo Stato parte di chiarire se i precedenti periodi di detenzione di natura amministrativa o penale sono presi in considerazione nell'imposizione delle pene detentive. Gradirebbe anche un chiarimento da parte dello Stato parte in merito alle misure eventualmente adottate per evitare il cumulo di detenzioni.

La durata massima della detenzione amministrativa di diritto degli stranieri è di sei mesi ai sensi dell'articolo 79 capoverso 1 LStrl. L'articolo 79 capoverso 2 LStrl ne consente la proroga di 12 mesi al massimo a determinate condizioni e con il consenso dell'autorità giudiziaria

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

cantonale. Ciò corrisponde alle disposizioni della Direttiva europea sul rimpatrio¹⁹. Il periodo massimo di detenzione di 18 mesi si applica esclusivamente alla detenzione amministrativa di diritto degli stranieri. Non riguarda la carcerazione per l'esecuzione di una pena, ad esempio in seguito a una condanna per violazione delle disposizioni dell'articolo 115 LStrl. Il motivo è che una condanna penale ha scopi diversi dalla detenzione amministrativa. Il diritto penale mira a proteggere la società dagli autori di reati, mentre la detenzione amministrativa di diritto degli stranieri è disposta ai fini dell'esecuzione della procedura di rinvio o per garantire l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. In linea di principio, la legislazione svizzera non esclude il cumulo della detenzione amministrativa e della carcerazione ai fini dell'esecuzione di una pena.

Numero 126: Il SPT ricorda che la detenzione di migranti irregolari dovrebbe essere una misura ultima.

L'articolo 115 LStrl è stato modificato a partire dal 1° giugno 2019, in modo che una pena detentiva non possa più essere inflitta o eseguita per il solo motivo di un soggiorno illegale, qualora sia in corso o debba essere avviata una procedura di rinvio. Questa modifica è riconducibile alla giurisprudenza del TF relativa al perseguimento penale del soggiorno illegale di stranieri la cui procedura di rinvio è in corso²⁰. La giurisprudenza del TF si basa su quella della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) riguardante la Direttiva sul rimpatrio, in base alla quale la Direttiva sul rimpatrio è contraria a una normativa nazionale che impone una pena detentiva a un cittadino di un Paese terzo con soggiorno irregolare durante la procedura di rimpatrio. Una procedura di rinvio in corso non dovrebbe essere ostacolata da una pena detentiva inflitta ed eseguita esclusivamente a causa di un soggiorno illegale²¹. Per questo motivo l'autorità competente ha ora il diritto di rinunciare al perseguimento penale, al deferimento a un giudice o alla condanna di persone entrate o uscite dalla Svizzera o che vi soggiornano illegalmente, mentre è in corso una procedura di allontanamento o di espulsione (art. 115 cpv. 4 LStrl). Secondo la giurisprudenza della CGUE²², una pena detentiva può essere pronunciata ed eseguita solo se l'interessato è rientrato in Svizzera in violazione di un divieto d'entrata o se, con il suo comportamento, ha impedito l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione (art. 115 cpv. 6 LStrl). La detenzione ai sensi dell'articolo 115 LStrl è quindi diventata possibile solo in casi eccezionali.

5.3.4.2 Regime di vita

Numero 131: Il SPT raccomanda di accordare ai detenuti ampio accesso a uno spazio esterno e di ampliare e diversificare la gamma di attività offerte.

Il Cantone di Ginevra fa rilevare che la durata *minima* della passeggiata è di un'ora al giorno. Essa viene però spesso estesa a seconda del tempo e della disponibilità di personale. È però proprio la mancanza di personale che ha portato le autorità a limitare, per quanto possibile, i soggiorni a Favra a 30 giorni (la permanenza media nel 2019 era di 18 giorni).

¹⁹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

²⁰ Sentenza del TF 6B 196/2012 del 24 gennaio 2013.

²¹ Cfr. CGUE, causa C-329/11 (*Achughbabian*); C-61/11 PPU (*El Dridi*).

²² Cfr. CGUE, causa C-329/11 (*Achughbabian*); C-61/11 PPU (*El Dridi*); C-290-14 (*Celaj*).

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

5.3.4.3 Assistenza sanitaria

Numero 136: Il SPT è del parere che la presenza regolare di uno psicologo in ogni istituto fornirebbe un supporto psicologico utile.

Secondo il Cantone di Ginevra, i detenuti hanno accesso al sostegno psicologico su loro richiesta o in base alla valutazione del personale e/o dei medici. Ciononostante, la domanda rimane molto sporadica. Senza voler minimizzare la gravità della situazione, va inoltre precisato che il personale si adopera per prevenire l'autolesionismo, anche attraverso la qualità dei rapporti, riscontrata dal SPT. Il verificarsi e la gravità di certi atti di autolesionismo devono in ogni caso essere valutati tenendo presente il desiderio di diversi detenuti di evitare l'allontanamento dalla Svizzera.

5.3.4.4 Personale

Numero 138: Il SPT ricorda allo Stato parte che il personale di sorveglianza dei centri di detenzione amministrativa deve essere sottoposto a una selezione particolarmente rigorosa e ricevere una formazione adeguata, data la natura delicata dei suoi compiti.

La Direzione generale dell'Ufficio cantonale di detenzione del Cantone di Ginevra ha attuato un'ambiziosa politica di assunzione e di formazione a medio e lungo termine, che comprende anche corsi di perfezionamento. Inoltre, gli agenti di Frambois vengono gradualmente integrati nella formazione di base e nella formazione iniziale per far sì che frequentino i corsi per ottenere il certificato federale di agente di detenzione. Il richiamo del SPT avalla questo approccio.

La formazione di base per il certificato federale di agente di detenzione ha lo scopo di impartire le competenze operative essenziali per l'esercizio di un'attività professionale negli istituti destinati alla privazione della libertà. I Cantoni sono responsabili per il reclutamento del personale e per la decisione di iscrivere i candidati alla formazione di base. La formazione di base non è specifica per il personale che lavora nei centri di detenzione amministrativa, ma fornisce tutte le competenze necessarie per lavorarvi. Questa formazione è strutturata intorno a cinque temi generali: personale nel settore della privazione della libertà (competenze trasversali); dal fermo al rilascio; accompagnamento e organizzazione: nelle unità di vita e di lavoro; gruppi speciali di detenuti con esigenze particolari; sicurezza e prevenzione; salute e prevenzione.

Durante la formazione vengono regolarmente discussi i principali trattati internazionali rilevanti²³ e le diverse basi legali nazionali. Per quanto riguarda più specificamente la situazione delle persone in detenzione amministrativa, un modulo della formazione di base tratta in particolare questo tema dai seguenti punti di vista: aspetti giuridici specifici; specificità, vulnerabilità (somatiche e psicologiche) e corrispondenti esigenze delle persone in detenzione amministrativa; i principali fattori di stress di una persona in detenzione amministrativa; offerte di sostegno e assistenza; competenze dell'agente di detenzione per poter lavorare con persone in detenzione amministrativa; comportamenti e atteggiamenti da adottare per poter lavorare con persone in detenzione amministrativa. La tematica degli stranieri in detenzione viene trattata

²³ In particolare: la Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e il Protocollo di Istanbul, nonché i testi del Consiglio d'Europa, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, la raccomandazione Rec (2006)2 sulle Regole penitenziarie europee e la raccomandazione CM/Rec (2012)5 du Comité des Ministres aux États membres sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire (disponibile solo in francese e inglese).

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

anche in relazione a temi centrali come le competenze interculturali, i pregiudizi, gli stereotipi, il razzismo e la religione.

Numero 139: Il SPT è anche dell'opinione che la presenza di un assistente sociale nel Centro di Favra, così come nel Centro di Frambois, sarebbe utile per informare i residenti sulla loro situazione giuridica e amministrativa.

Il Cantone di Ginevra dichiara di aver debitamente preso in considerazione la raccomandazione del SPT e precisa che la direttrice aggiunta dell'istituto è in possesso di un diploma di assistente sociale e che ha esercitato questa attività per molti anni nel settore carcerario. A Favra i detenuti non sono quindi privati di qualsiasi sostegno sociale.

5.3.5 Problema dei rinvii coatti

Numero 140: I rinvii di livello 4 (voli speciali) sono monitorati dalla CNPT. Secondo il SPT, si tratta di una buona pratica che andrebbe mantenuta.

Anche il Consiglio federale ritiene che il controllo dell'esecuzione dei rinvii di diritto degli stranieri da parte della CNPT e il dialogo che le autorità mantengono con la CNPT su questo tema contribuiscano notevolmente ad ottimizzare i rimpatri forzati. Nel suo ultimo rapporto pubblico, datato luglio 2020, la CNPT ha attestato l'atteggiamento professionale e rispettoso delle autorità d'esecuzione nei confronti dei rimpatriati.

Numeri 141 e 142: Per quanto riguarda invece i rinvii di livello 3 (rinvii coatti su voli di linea), che non sono monitorati dalla CNPT, la delegazione ha ricevuto diverse lamentele di uso sproporzionato della forza e della costrizione, tra cui fascette troppo strette, legate dietro la schiena e una tecnica che prevede l'esercizio di una forte pressione sul pomo d'Adamo per impedire al detenuto di urlare. Le persone correrebbero un rischio maggiore di essere sottoposte a questa tecnica se sono già state oggetto di rinvii non riusciti.

Il SPT ritiene che le pratiche descritte per il livello 3, se provate, non sono accettabili e potrebbero essere paragonate a maltrattamenti.

Il Consiglio federale ricorda che, ai sensi dell'articolo 28 dell'ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione²⁴, i mezzi coercitivi previsti per il rinvio di livello 3 sono gli stessi previsti per il rinvio di livello 4 (voli speciali). Anche nel caso di rinvii scortati dalla polizia su voli di linea, l'eventuale uso di mezzi coercitivi dipende sempre dal comportamento dei rimpatriati e dalle circostanze concrete. Sono vietate tutte le tecniche gravemente dannose per la salute degli interessati, in particolare quelle che ostruiscono le vie respiratorie.

Numero 143: Il SPT raccomanda che lo Stato parte prenda in considerazione il monitoraggio dei rinvii di livello 3 da parte di osservatori come la CNPT.

Nell'ottobre 2019, la CNPT ha deciso di controllare a campione anche i rinvii scortati dalla polizia sui voli di linea. In questo contesto, intende concentrarsi sui trasporti tra i Cantoni e l'aeroporto e sull'organizzazione a terra in aeroporto. La raccomandazione del SPT è stata quindi già attuata.

5.3.6 Centri federali per richiedenti l'asilo

Numero 146: Il SPT non ritiene opportuno pronunciarsi in questa sede sulla questione se il soggiorno in tali centri costituisca una restrizione alla libertà di movimento o una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 4 paragrafo 2 del Protocollo facoltativo. Tuttavia, il SPT sottolinea che i richiedenti l'asilo non dovrebbero essere alloggiati in un ambiente simile a quello di detenzione e raccomanda che i centri per i richiedenti l'asilo siano visitati periodicamente da meccanismi indipendenti, tra cui la CNPT.

Per poter condurre la procedura d'asilo in modo rapido ed equo, è indispensabile che i richiedenti l'asilo, durante il loro soggiorno nei centri federali, siano a disposizione delle autorità per le varie fasi della procedura (p. es. per le audizioni). Questi centri non sono istituti chiusi e il soggiorno in essi non consiste in una privazione della libertà. Quando la presenza dei richiedenti l'asilo non è necessaria per la procedura, essi possono lasciare i centri durante le ore di uscita (art. 17 dell'ordinanza del DFGP sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti)²⁵. Gli orari di uscita devono essere regolati in modo da assicurare una buona coabitazione nei centri federali e nei Comuni in cui si trovano. Essi sono concordati tra gli attori interessati, ossia i Comuni che ospitano i centri, i Cantoni e i rappresentanti della società civile. In seguito alla riorganizzazione del settore dell'asilo, entrata in vigore il 1° marzo 2019, l'ordinanza del DFGP è stata completamente rivista. Da allora, la SEM può autorizzare orari di uscita più lunghi, qualora vi siano motivi importanti per farlo. Può anche concordare orari di uscita più lunghi con i Comuni in cui si trovano i centri federali. Questa possibilità viene sfruttata nella pratica.

Infine, va notato che nei centri federali è garantito l'accesso all'assistenza spirituale, alla consulenza legale e alla rappresentanza legale. Questi servizi sono offerti da attori indipendenti, che possono comunicare le loro osservazioni critiche alla SEM in qualsiasi momento. Inoltre, la CNPT effettua visite regolari e senza preavviso nei centri federali per verificare il rispetto dei diritti dell'uomo. Anche l'ACNUR visita regolarmente i centri federali e formula raccomandazioni.

6. Misure terapeutiche stazionarie e di internamento

6.1 Quadro giuridico

Numeri 156–159: Con specifico riferimento all'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP, il SPT:

- *ricorda che, affinché una condanna a vita rimanga compatibile con l'articolo 5 CEDU, devono esserci sia una reale prospettiva di rilascio sia la possibilità di un riesame approfondito;*
- *esprime seri dubbi sulla possibilità di stabilire una prognosi medica di incurabilità a vita e di pericolosità psichiatrica, criminologica e sociale permanente. Per quanto riguarda il comportamento futuro di un condannato, la previsione è intrinsecamente aleatoria e incerta, con un elevato rischio di errore. Privare una persona della libertà a vita su una base così inconsistente potrebbe porre seri problemi di legalità.*

Di conseguenza, il SPT raccomanda che lo Stato parte riveda l'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP alla luce di tali osservazioni ed esamini l'opportunità di abrogarlo.

L'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» è stata inserita nell'articolo 123a Cost. e concretizzata nell'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP. Queste due disposizioni stabiliscono che solo i criminali estremamente pericolosi, con un forte rischio di recidiva e refrattari alla terapia, possono

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

essere internati a vita. Inoltre, è necessario che due perizie psichiatriche giungano alla conclusione che l'autore del reato è pericoloso e incurabile in modo duraturo. L'internamento a vita è quindi riservato a criminali molto pericolosi. Questo spiega perché il legislatore ha previsto questa sanzione penale come risorsa ultima e perché attualmente solo una persona la sta scontando. Inoltre, la recente giurisprudenza del TF in materia²⁶ conferma che questa disposizione penale può essere applicata solo in un numero molto limitato di casi. Il TF ha stabilito che solo le persone che non possono essere curate durante la loro vita possono essere internate a vita.

6.2 Visite in loco: Clinica psichiatrica di Rheinau

Numero 175: Il SPT desidera premettere che i detenuti che soffrono di disturbi psichiatrici dovrebbero in ogni caso essere assistiti da personale qualificato in numero sufficiente per fornire loro l'assistenza e le cure richieste e in un ambiente adeguato, a prescindere che si tratti di unità specializzate all'interno di un ospedale o di un istituto carcerario.

Per quanto riguarda le persone condannate a una misura, segnatamente secondo l'articolo 59 CP, si rimanda alla risposta al numero 102.

Le persone che soffrono di turbe psichiche e che scontano una pena detentiva hanno gli stessi diritti degli altri pazienti, ad eccezione della libera scelta del medico. Gli istituti di privazione della libertà hanno il dovere di regolamentare l'assistenza terapeutica dei detenuti e di prevedere soluzioni nel caso in cui si renda necessario un ricovero in un ospedale psichiatrico. In particolare, si consiglia di assicurare l'assistenza da parte di personale specializzato con una formazione specifica in psichiatria/psicoterapia.

Numero 177: Il SPT incoraggia lo Stato parte ad aumentare il numero di posti dedicati alla cura dei condannati sottoposti a misure terapeutiche in strutture adeguate e desidera essere informato sulle decisioni prese al riguardo.

Come indicato nella risposta al numero 102, sono in corso vari progetti per aumentare il numero di posti per le persone condannate a una misura.

Numero 179: Il SPT, tenendo presente la Regola Mandela 109 paragrafo 1, ritiene che lo Stato parte debba rivedere in modo approfondito la situazione degli internati e adeguare la legislazione e le risposte istituzionali di conseguenza.

Con riferimento alla Regola Mandela 109 paragrafo 1, si ricorda che gli internati possono essere soggetti a questa sanzione anche se non hanno disturbi psichici o non sono incapaci, ma presentano invece un elevato rischio di recidiva per reati particolarmente gravi (art. 64 cpv. 1 lett. a CP). Gli internati possono ricevere cure psicoterapeutiche e scontare la loro pena in un ospedale psichiatrico o in un istituto specializzato come previsto dall'articolo 64 capoverso 4 CP, a condizione che sia garantita la sicurezza pubblica.

Numeri 181 e 182: Il SPT raccomanda che il rinnovo di una misura terapeutica si basi su un esame approfondito della sua necessità e proporzionalità, tenendo in debita considerazione i progressi terapeutici compiuti dall'interessato. Il SPT raccomanda inoltre che, ai fini della procedura, i detenuti siano sistematicamente ascoltati dalle autorità cantonali competenti prima del rinnovo della misura e che siano sistematicamente assistiti da un avvocato.

²⁶ Cfr. in particolare DTF 140 IV 1 e la sentenza del TF 6B_35/2017 del 26 febbraio 2018.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

La stessa raccomandazione vale per il riesame degli internamenti.

Nel caso degli articoli 60 e 61 CP, la possibilità di proroga di una misura terapeutica stazionaria è limitata. La misura terapeutica stazionaria ai sensi dell'articolo 59 CP può, in teoria, essere prorogata a tempo indeterminato (art. 59 cpv. 4 CP). Questa possibilità esiste quando la persona condannata non soddisfa le condizioni per la liberazione condizionale al termine della durata legale della misura. Quando si esamina la possibilità di concedere la libertà condizionale, l'interessato viene ascoltato, si chiede al terapeuta una relazione terapeutica, si può richiedere anche una perizia psichiatrica e ci si può rivolgere a una commissione specializzata interdisciplinare (art. 62d CP). Inoltre, in caso di proroga della misura, la decisione è presa da un tribunale e non dall'autorità di esecuzione. Si può partire dal presupposto che in una tale procedura sia richiesta l'audizione della persona da parte del giudice.

L'internamento non è limitato nel tempo. Non si può quindi parlare di proroga, in quanto l'internamento dura fino a quando non è soppresso con la liberazione condizionale o con il pronunciamento di una misura terapeutica stazionaria (art. 64a e 64b CP). L'esame della liberazione condizionale comporta l'audizione dell'autore, una relazione dell'istituzione, un parere della commissione specializzata e una perizia psichiatrica (art. 64b cpv. 2 CP). Nel caso in cui venga pronunciata una nuova misura terapeutica stazionaria, il giudice deve basare la sua decisione su una perizia psichiatrica che raccomandi la pronuncia di tale provvedimento. La Corte EDU ha inoltre recentemente affermato, in un caso riguardante la Svizzera, che le perizie devono essere aggiornate, ma non ha indicato un periodo di validità²⁷.

Va inoltre rilevato che nell'ambito del pacchetto di misure «Esecuzione delle sanzioni», la cui consultazione si è conclusa nell'autunno 2020, il Consiglio federale propone di rafforzare il ruolo dei giudici per quanto riguarda la proroga, la revoca o la modifica di una misura²⁸.

Numeri 184 e 185: Il SPT ritiene, in linea di principio e come previsto dal CC svizzero, che un trattamento farmacologico debba essere somministrato solo su base volontaria esplicita e debitamente documentata, fatte salve circostanze eccezionali.

Il SPT ritiene che, in applicazione del principio di equivalenza delle cure, non vi sia motivo di rinunciare a tali condizioni cumulative nei confronti dei detenuti, compresi quelli condannati a misure terapeutiche.

Secondo il principio di equivalenza, i detenuti devono effettivamente beneficiare di condizioni di vita il più possibile simili alle condizioni di vita ordinarie (art. 75 cpv. 1 CP). Per quanto riguarda i trattamenti farmacologici forzati, ad esempio per i detenuti che soffrono di gravi turbe psichiche, l'Accademia svizzera delle scienze mediche ha sottolineato che l'applicazione nelle carceri di misure coercitive indicate dal punto di vista medico si basa sugli stessi principi in vigore per il resto della popolazione²⁹.

Numero 187: Il SPT è del parere che le norme applicabili alle cure senza consenso e quelle previste dal CC potrebbero essere applicate per analogia ai detenuti sottoposti a misure terapeutiche; il SPT sarebbe molto interessato alle osservazioni dello Stato parte in merito.

²⁷ Sentenza della Corte EDU del 9 gennaio 2018, Kadusic c. Svizzera, § 55 e segg.

²⁸ www.ufg.admin.ch > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Migliorare l'esecuzione delle pene e delle misure.

²⁹ ACCADEMIA SVIZZERA DELLE SCIENZE MEDICHE, Direttive medico-etiche: misure coercitive in medicina, Berna 2015, n. 4.6.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Il Consiglio federale rimanda alla sua risposta ai numeri 184 e 185. Per quanto riguarda il trattamento senza consenso, va ricordato che, poiché si tratta di una limitazione dei diritti fondamentali, è imperativo che siano soddisfatte le condizioni dell'articolo 36 Cost. (esistenza di una base legale formale e di un interesse pubblico preponderante o protezione di un diritto fondamentale altrui, rispetto del principio di proporzionalità e inviolabilità dell'essenza dei diritti fondamentali). L'articolo 434 capoverso 1 CC riprende queste condizioni (presenza di un interesse superiore, rispetto del principio di proporzionalità) e prevede il requisito della mancanza di capacità di discernimento.

7. Altre questioni

7.1 Compiti delegati a società private

Numero 190: Il SPT ricorda che, quando l'organizzazione o il trasporto di detenuti sono appaltati o altrimenti delegati ad attori privati, gli obblighi dello Stato parte ai sensi del Protocollo facoltativo continuano ad avere effetto, per cui lo Stato parte è responsabile per qualsiasi violazione del Protocollo facoltativo commessa a carico di persone private della libertà su sua istigazione o con il suo consenso, espresso o tacito.

I Cantoni hanno delegato alcuni compiti relativi al trasporto dei detenuti a un fornitore privato di servizi di sicurezza. Il trasporto viene effettuato secondo regole severe ed è limitato alle persone che non costituiscono un rischio noto per sé stesse o per gli altri. L'autorità cantonale che commissiona il trasporto è responsabile per la valutazione del rischio. Le persone che rappresentano un potenziale pericolo vengono scortate dalla polizia in trasporti speciali o trasportate dalla polizia stessa.

Il fornitore privato di servizi di sicurezza trasporta solo persone la cui libertà è stata precedentemente limitata dalle autorità. Inoltre, al fornitore di servizi è vietato l'uso della violenza. A tale riguardo, gli organi di sicurezza dello Stato continuano a disporre delle competenze esclusive conferite loro e non vi è alcuna delega di tali poteri al fornitore di servizi di trasporto.

L'alloggiamento dei richiedenti l'asilo e la sicurezza nei centri federali sono di competenza della SEM. Le società responsabili dell'organizzazione e della sicurezza lavorano su mandato della SEM e sono soggette alla sua sorveglianza. In caso di danno, si applica la legge sulla responsabilità (responsabilità causale). I terzi danneggiati da collaboratori delle società incaricate dell'organizzazione e della sicurezza (p. es. dei richiedenti l'asilo) non sono quindi svantaggiati dal fatto che la SEM si avvale di tali società, i cui collaboratori hanno gli stessi doveri dei dipendenti federali.

La SEM forma, sorveglia e controlla i dipendenti delle società responsabili dell'organizzazione e della sicurezza. La formazione professionale, l'esperienza e la frequenza di corsi di perfezionamento professionale sono criteri decisivi per l'impiego di tale personale. Inoltre, il personale di sicurezza può essere impiegato solo con l'approvazione della SEM.

Infine, le imprese che si occupano dell'organizzazione dei richiedenti l'asilo nei centri federali e che vi garantiscono la sicurezza (in particolare i servizi di portineria e di sorveglianza) non svolgono alcuna funzione sovrana. Sono autorizzate a usare la coercizione solo per legittima difesa o in caso di emergenza e nel rispetto del regolamento interno. I dipendenti di queste imprese non hanno più diritti dei comuni cittadini.

7.2 Spese sanitarie per i detenuti

Numero 196: Il SPT desidera ricevere ulteriori informazioni dallo Stato parte in merito e lo esorta a garantire che la popolazione carceraria su tutto il suo territorio abbia accesso gratuito all'assistenza sanitaria e ai servizi necessari.

Il Centro svizzero di competenza per i diritti umani e la CNPT si sono occupati entrambi di questo tema³⁰. Né gli obblighi della Svizzera in virtù del diritto internazionale né le disposizioni costituzionali impediscono un contributo moderato alle spese sanitarie da parte dei detenuti. La partecipazione ai costi deve essere proporzionata e l'accesso a un'assistenza adeguata non deve essere ritardato né reso impossibile. Sembra essere ammissibile un contributo alle spese sanitarie in linea con le specifiche circostanze finanziarie, senza effetto proibitivo e quindi fondamentalmente indipendente dagli eventi. A livello politico è attualmente in corso una discussione sull'opportunità di introdurre l'obbligo di assicurazione sanitaria per le persone detenute e su come definire la loro partecipazione ai costi, tenendo conto dei principi di standardizzazione e parità di trattamento.

³⁰ KÜNZI JÖRG/WEBER FLORIAN, *Gesundheit im Freiheitsentzug Rechtsgutachten zur Gesundheitsversorgung von inhaftierten Personen ohne Krankenversicherung*, Berna 2018, pag. 39 (https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/publikationen/gesundheitsversorgung_freiheitsentzug_menschenrechtliche_vorgaben.html); CNPT, *Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter* (2018-2019), pag. 40, n. 122 – una sintesi del rapporto è disponibile anche in italiano (www.nkvf.admin.ch > Pubblicazioni > Informazioni > CNPT: rapporto generale sull'assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri > Rapporto e lettere di accompagnamento).