

RAPPORT ANNUEL 2018

Chères lectrices, chers lecteurs,

Le CSDH existe depuis maintenant huit ans en tant que projet pilote. Or, en 2016, le Conseil fédéral avait décidé qu'il devrait être remplacé d'ici la fin 2020 au plus tard par une Institution nationale des droits humains (INDH), pérenne et ancrée dans la loi.

La campagne pour l'initiative d'autodétermination a révélé un gros manque de connaissances en matière de droits humains.

La nécessité d'une INDH qui contribuerait au transfert de connaissances est toujours aussi présente : elle a été fortement ressentie à l'automne 2018, lors de la campagne pour l'initiative dite d'autodétermination. Cette campagne a révélé un gros manque de connaissances en matière de droits humains.

Un zigzag politique

En 2018, le Conseil fédéral a mené un véritable zigzag politique. Au début de l'année, suite à la procédure de consultation de 2017 dont le résultat était globalement positif, tout laissait à croire que les efforts fournis sur plusieurs décennies en vue de la création d'une INDH allaient enfin aboutir, grâce à une solution de compromis telle que nous les connaissons en Suisse. La fin du CSDH en tant que projet-pilote étant proche, une avancée rapide vers la solution proposée aurait été bienvenue.

À l'automne, le DFAE, département en charge du dossier, est revenu sur le projet soumis à consultation pour réfléchir à une autre mise en œuvre, qui serait plus adaptée à la Suisse. Ainsi, l'idée d'une commission avec mandat de conseil est à nouveau avancée, alors qu'elle avait déjà été écartée il y a plusieurs années. Il reste à voir comment le Conseil fédéral compte s'y prendre pour qu'une telle commission satisfasse aux exigences du statut visé, le statut A selon les Principes de Paris. Dans tous les cas, il est souhaitable que l'expérience du CSDH soit prise en compte dans l'élaboration de ce **nouveau modèle**, puisque l'un des objectifs déclarés par la Confédération lors du lancement du CSDH en tant que projet pilote était de gagner de l'expérience en vue de la conception d'une future INDH.

Institutions nationales des droits humains

Les Principes de Paris définis par l'ONU requièrent qu'une Institution nationale des droits humains réponde aux critères suivants :

- se fonder sur une base légale ;
- disposer d'un mandat aussi étendu que possible de protection et de promotion de tous les droits humains ;
- être réellement indépendante des pouvoirs exécutif et législatif ;
- être pluraliste et représentative dans sa composition ;
- disposer d'une infrastructure et de crédits suffisants.

Il existe aujourd'hui en Europe 38 Institutions nationales des droits humains correspondant entièrement ou partiellement aux Principes de Paris. Au niveau mondial, on en compte 122 (état au 26 décembre 2018). La configuration de ces institutions varie fortement. Le CSDH n'est pas une Institution nationale des droits humains. Le centre n'agit que sur mandat, ne dispose d'aucune base légale ou de personnalité juridique et ne répond donc pas au critère d'indépendance exigé par les Principes de Paris.

Moins de volonté pour la création d'une INDH

La volonté de créer une INDH selon les Principes de Paris n'est plus autant ferme qu'elle l'a jadis été. Cela se reflète dans les rapports et prises de positions du Conseil fédéral.

Dans le cadre de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme (EPU), la Suisse avait accepté en 2017 les recommandations visant à entreprendre les travaux nécessaires à la création d'une INDH. En février 2018, le Conseil fédéral, étonnamment, est allé encore plus loin : suite à une consultation au sein de l'administration fédérale et auprès des cantons, il a accepté les recommandations demandant explicitement une INDH conforme aux Principes de Paris. La future institution devra donc se voir confier un mandat aussi étendu que possible, faire preuve d'une réelle indépendance et disposer de ressources, financières et en personnel, suffisantes.

Le CSDH a « contribué au renforcement de la politique en matière de droits de l'homme ».

Le Conseil fédéral affirme dans le rapport du 14 février 2018 de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) que le CSDH a « contribué au renforcement de la politique en matière de droits de l'homme » et qu'il sera remplacé par un centre universitaire fondé sur une base légale. Par contre, il se garde d'évoquer plus concrètement l'important travail de fond que le CSDH a effectué sur le sujet même du rapport, la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels (droits ESC). Or, dans une étude de 2014, le CSDH était arrivé à la conclusion que la vision apodictique du Conseil fédéral, considérant que

les droits ESC ne sont pas justiciables et donc adressés uniquement au législateur, n'est juridiquement pas défendable et ne trouve pas justification dans le droit suisse.

Dans le rapport périodique présenté au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, adopté le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral écrit cette fois-ci que « les services compétents de l'Administration fédérale œuvrent actuellement à établir les fondements pour la création d'une institution nationale des droits de l'homme ». Des études du CSDH sont citées à maintes reprises pour justifier les efforts de la Suisse en matière d'application des engagements internationaux, mais, par contre, les critiques émises par le CSDH dans le cadre de ces mêmes études sont complètement occultées.

Il ne reste à présent au CSDH qu'à perpétuer sa contribution à la mise en œuvre des droits humains en Suisse. Il continuera donc à proposer une analyse critique et constructive, à mettre sur pied d'enrichissants colloques et tables rondes, et il ne manquera pas de pointer du doigt les lacunes existantes.



Jörg Künzli, directeur, et Evelyne Sturm, directrice administrative du CSDH.

Un nouvel axe de recherche

En 2018, le CSDH a ajouté un nouvel axe de recherche à son programme : les droits fondamentaux au travail. Nous profitons de ce rapport annuel pour vous présenter le premier article issu de cet axe de recherche, dans lequel nous nous sommes posé la question de savoir si le cadre légal suisse permettrait de lutter efficacement contre le phénomène de l'exploitation au travail.

Depuis le début de son existence, le CSDH mène des recherches dans le domaine de la privation de liberté. Vous trouverez donc dans le présent rapport annuel un bilan provisoire des développements des dernières années dans ce domaine. Un entretien avec le Professeur Alberto Achermann, président de la Commission nationale de prévention de la torture, complètera ce bilan.

Nous vous souhaitons une lecture agréable et informative.

Jörg Künzli, directeur du CSDH, et Evelyne Sturm, directrice administrative du CSDH

Le CSDH en tant que projet pilote

La création du CSDH repose sur la revendication de 100 organisations non gouvernementales, syndicats, institutions ecclésiastiques et personnalités qui, en été 2001, ont exigé l'établissement d'une Institution nationale des droits humains en Suisse. Le CSDH a ouvert ses portes en mai 2011. Sur la base de l'évaluation externe du CSDH, achevée en avril 2015, le Conseil fédéral a décidé, le 1^{er} juillet 2015, de prolonger les activités du Centre jusqu'à l'établissement d'une institution permanente, mais au plus pour cinq années supplémentaires. Le CSDH continuera, jusqu'à fin 2020, à articuler ses travaux autour de quatre piliers :

- Axes de recherche principaux avec des accents thématiques prévus sur le long terme ;
- Mandats individuels dans le cadre du financement de base ;
- Activités et informations sur les procédures de présentation de rapports de la Suisse devant les organes des droits humains de l'ONU ;
- Mandats supplémentaires émanant d'autorités, du secteur économique ou d'ONG.

DROITS FONDAMENTAUX AU TRAVAIL

L'EXPLOITATION AU TRAVAIL EN SUISSE

L'exploitation au travail existe en Suisse, notamment dans le milieu de l'hôtellerie ou sur les chantiers. Une prise de conscience insuffisante des autorités ainsi que le cadre juridique peu dissuasif empêchent d'y remédier efficacement. Des améliorations sont cependant envisagées.

Imagine-t-on en Suisse au XXI^e siècle des employeurs qui exploitent des employé-e-s au travail ? Par exemple, une femme s'occupant 24h/24 et 7j/7 d'enfants dans un ménage privé contre une très faible rémunération et sans possibilité réelle de quitter son travail ? Ou un garçon forcé, par un groupe d'adultes, de ramener 100 francs par jour par tout moyen, dont la mendicité et le vol ? Dans la plupart des situations d'exploitation au travail, un individu exploite la vulnérabilité d'un autre individu afin de lui imposer de très mauvaises conditions de travail. La situation paraît inimaginable, à l'ère des droits humains et de la protection des travailleurs et travailleuses. Pourtant, le phénomène est bien réel sur le sol helvétique.

Plusieurs secteurs concernés

Les secteurs concernés sont la construction, la restauration/l'hôtellerie, l'économie domestique, l'agriculture et la criminalité forcée. Parfois, l'exploitation au travail se double d'abus sexuels. Dans certains secteurs, les victimes sont exclusivement des femmes (économie domestique) ou des hommes (construction). De même, les régions d'origine des victimes sont particulièrement marquées dans certains secteurs (par exemple, Europe de l'Est, Amérique latine et Afrique dans l'économie domestique). Dans l'immense majorité des cas, les victimes sont de nationalité étrangère et ne possèdent pas d'autorisation de séjour ni de travail en Suisse.

Beaucoup de cas, peu de condamnations

L'article 182 du Code pénal suisse interdit la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation au travail. L'exploitation au travail n'est donc punissable que lorsqu'une personne recrute, transporte, héberge ou accueille une autre personne avec l'intention d'exploiter sa force de travail, en utilisant à cette fin des moyens de contrainte ou de pression. Or, selon une étude de 2016, le faible nombre de condamnations pour traite d'êtres humains ne reflète en rien le nombre réel de cas. La

statistique policière et le nombre de consultations auprès des centres d'aide aux victimes ne permettent pas non plus de mesurer de manière exacte le phénomène puisque les chiffres englobent aussi la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.



Des obstacles aux niveaux humain et juridique

Selon les circonstances, les personnes qui sont exploitées n'ont pas toujours la possibilité de se défendre et, ainsi, les auteurs ne sont que rarement condamnés.

Les situations sont rarement dénoncées par les victimes : sans statut légal sur le territoire suisse, elles ont peur de s'adresser aux autorités de crainte d'être expulsées de Suisse. De plus, les victimes éprouvent un sentiment de honte lorsqu'elles ont cru à de fausses promesses pour obtenir un travail en Suisse.

- Les situations ne sont pas toujours perçues comme constitutives d'exploitation par les autorités compétentes (police, inspection du travail, ministère public, services de migration, etc.), en raison du manque de sensibilisation.
- La disposition pénale de l'article 182 exige des conditions qui sont difficiles à prouver, par exemple la contrainte psychologique exercée sur une personne qui paraît pourtant libre de ses mouvements.
- Plusieurs cas d'exploitation au travail ne remplissent pas les conditions de l'infraction de traite des êtres humains, mais sont néanmoins punissables sur la base d'autres dispositions pénales, notamment l'usure ou la contrainte.

Mesures d'amélioration possibles

Néanmoins, des moyens de lutte contre l'exploitation au travail existent. Voici quelques propositions d'amélioration:

- Les autorités, notamment du monde du travail, devraient être davantage sensibilisées au phénomène. Cette proposition figure déjà dans le Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2017-2020 de la Confédération. Ce plan stratégique met en effet un accent important sur l'exploitation au travail comme forme de traite des êtres humains.
- Une deuxième proposition nous vient du GRETA, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe : le principe de « non-sanction » des victimes pour des actes illégaux commis alors qu'elles y étaient contraintes devrait être explicitement inscrit dans le code suisse de procédure pénale. Cela éviterait que des victimes en situation illégale renoncent à dénoncer les faits aux autorités. Le principe ne ressort actuellement en Suisse que des principes généraux de la procédure pénale.
- Il serait également important de prendre en compte le phénomène d'exploitation au travail indépendamment de la notion de traite d'êtres humains. Une nouvelle disposition spécifique à l'exploitation au travail pourrait être adoptée par le législateur sur le modèle de ce qui existe en Allemagne, de manière à insister sur le caractère objectif de l'exploitation. Seraient ainsi mis au premier plan la disproportion évidente entre le travail et le salaire et l'absence de statut de séjour de la victime. La troisième proposition constitue un axe actuel de réflexion du domaine thématique migration du CSDH, suite au panel d'expert-e-s ayant eu lieu le 3 octobre 2017. Une meilleure mise en œuvre de l'article 182 du code pénal est cependant prioritaire.

Conclusion

L'exploitation au travail est un problème bien réel en Suisse, qui, pourtant, pour plusieurs raisons, n'est que peu visible et échappe aux statistiques. Les auteurs en sont ainsi rarement tenus responsables. Pour que les mesures de lutte et de prévention contre ce phénomène soient efficaces, plusieurs approches sont nécessaires, telles que la sensibilisation des services compétents. Un meilleur recensement des données est également nécessaire, tout comme éventuellement une nouvelle norme pénale spécifique à l'exploitation au travail. Une meilleure mise en œuvre de l'article 182 du Code pénal reste cependant prioritaire selon le CSDH.

Axe de recherche spécifique « Les droits fondamentaux au travail »

Dans le cadre de son sous-projet « [Numérisation, droit du travail et migration](#) », le CSDH s'interroge sur le phénomène de l'exploitation au travail sur le territoire suisse à la lumière de ses manifestations concrètes et de son environnement juridique : le cadre légal en vigueur en Suisse permet-il de combattre efficacement l'exploitation au travail ou des améliorations, souhaitables sur le plan des droits humains, peuvent-elles être réalisées ?

Le domaine thématique migration étudie actuellement des cas récents d'exploitation au travail qui n'ont pas été considérés comme remplissant les conditions de l'article 182 du Code pénal (traite des êtres humains) par les tribunaux ou les autorités de poursuite suisses, afin de déterminer où se situent les problèmes dans l'application de la norme pénale et de faire des propositions d'amélioration taillées pour le cadre juridique suisse à la lumière des droits humains.

Références

- Johanna Probst et Denise Efionayi-Mäder avec la collaboration de Dina Bader, [Exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains](#), État des lieux en Suisse, mars 2016
- Synthèse du panel d'expert-e-s [Exploitation au travail de migrant-e-s vulnérables : possibilités de prévention et de répression](#), Université de Neuchâtel, 3 octobre 2017
- [Deuxième plan d'action national](#) contre la traite des êtres humains (2017-2020)

ACTIVITÉS 2018

Informations, conseils et colloques : le CSDH déploie une large palette d'activités pour soutenir les autorités publiques, la société civile et l'économie dans la mise en œuvre des droits humains en Suisse.

Le CSDH est chargé d'aider divers acteurs en Suisse à mettre en œuvre les obligations internationales en matière de droits humains, et de soutenir ces acteurs dans leurs initiatives. Il fournit à cet effet diverses prestations, notamment sous forme d'études, d'évaluations, d'expertises, de séminaires et de colloques. Nous présentons ci-dessous un condensé des publications et événements de l'année 2018.

Publications 2018

Les publications suivantes ont paru durant l'année sous revue et sont consultables sur le site Internet du CSDH :

- **Étude sur les droits humains des personnes âgées**, 26 juillet 2017, 100 pages.
À l'aide d'exemples concrets ayant trait au travail, à la retraite, au logement, à la mobilité, à la santé, à la violence ou encore à la négligence, cette étude offre une vue d'ensemble de la situation des personnes âgées en matière de droits humains en Suisse.
- **Étude « Access to Remedy: Study Commissioned by the FDFA with a view to fulfilling Postulate 14.3663 »**, septembre 2017, 299 pages.
L'étude présente une analyse des voies de recours judiciaires et non judiciaires qui offrent un accès à la réparation pour les victimes de violation des droits humains par des entreprises suisses actives à l'étranger.
- **Brochure sur la Cour européenne des droits de l'homme et le droit à un procès équitable**, mars 2018, 24 pages.
À travers divers exemples de cas, la brochure aborde l'importance de la jurisprudence de la CourEDH pour le droit à un procès équitable en Suisse.

- **Brochure sur l'Examen périodique universel de la Suisse (EPU)**, mai 2018, 28 pages.
Le CSDH dresse un bilan intermédiaire de l'EPU de la Suisse en montrant quels bénéfices le pays a pu retirer de cette procédure, quels sont les effets concrets et comment fonctionne la collaboration entre les divers acteurs des droits humains.
- **Fiche d'information sur l'importance de la CEDH pour les personnes âgées**, 31 octobre 2018, 3 pages.
La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) protège les personnes âgées, par exemple en cas de mauvais traitement dans les EMS ou de lenteurs administrative de la part des autorités. Cette fiche d'information inventorie les garanties de la CEDH particulièrement précieuses pour cette partie de la population.
- **Fiche d'information sur la jurisprudence de la CourEDH en matière de liberté religieuse**, 1^{er} novembre 2018, 4 pages.
Comment la CourEDH juge-t-elle une dispense scolaire pour raisons religieuses ou une interdiction du port du voile ? La fiche d'information du CSDH montre que la CourEDH laisse aux États une grande marge de manœuvre en ce qui concerne les limites posées à la liberté de religion.
- **Papier d'analyse sur la future Convention des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme**, 31 octobre 2018, 36 pages.
L'analyse du CSDH conclut qu'il est possible de faire en sorte que la future convention, contraignante, et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme soient complémentaires.
- **Fiche d'information sur la discrimination multiple**, 27 novembre 2018, 4 pages.
Il est question de discrimination multiple quand une personne est discriminée à cause de plusieurs caractéristiques personnelles comme le genre, l'âge ou la couleur de peau. Cette fiche d'information propose une vue d'ensemble de la thématique.



Évènements 2018

- **Révolution 4.0 et droits fondamentaux au travail – Un nouveau défi pour le droit social et le droit du travail ?**, 7 – 9 février 2018, Neuchâtel.
Évènement consacré aux changements apportés dans le droit du travail et le droit social par la numérisation du monde du travail.
- **Pour mieux protéger les enfants en Suisse : interdire les châtimets corporels?**, 3 et 4 mai 2018, Berne.
Colloque international sur les conséquences des châtimets corporels sur le développement et la santé des enfants ainsi que sur les bases légales nationales et internationales pour une interdiction de tels châtimets. Organisé par le Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) de l'Université de Genève, l'Institut international des droits de l'enfant (IDE), le CSDH et d'autres organisations partenaires.
- **Quatrième colloque sur le droit de la police : la détention policière**, 29 novembre 2018, Berne.
Colloque spécialisé sur le cadre normatif et les questions pratiques liées à la détention policière.
- **Droits humains et religion – Consensus ou contradiction ?**, 12 décembre 2018, Berne.
Évènement à l'occasion du 70ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, organisé en collaboration avec la Fédération suisse des

communautés israélites (FSCI) et la Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse (PJLS).



Autres activités 2018

- Publication trimestrielle d'une synthèse de la jurisprudence internationale et nationale et de l'évolution observée dans le domaine de la privation de liberté;
- Actualisation de la base de données « www.gleichstellungsgesetz.ch » rassemblant des jugements fondés sur la Loi sur l'égalité;
- Formations continues sur les droits humains et les personnes âgées sur les droits humains des personnes âgées;
- Élaboration de rapports en réponse à des postulats, sur les thèmes des réfugiées et du droit de l'enfant à être entendu;
- Travaux dans le cadre des axes de recherche principaux (formes d'exploitation au travail, numérisation et sphère privée, privatisation dans l'exécution des peines, accès des femmes à la justice).



DROITS HUMAINS ET PRIVATION DE LIBERTÉ

PRIVATION DE LIBERTÉ : LES DROITS HUMAINS SOUVENT IGNORÉS

La liberté de mouvement dont bénéficie tout individu est limitée dans la pratique par des mesures de restriction et de privation de liberté. Or, dans l'application de ces mesures, les libertés fondamentales et les droits humains ne sont souvent pas assez pris en considération.

La liberté de mouvement garantit à tout individu le droit de se déplacer librement d'un endroit à l'autre, sans que l'État l'en empêche. Ce droit est inscrit dans la Constitution fédérale suisse et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que dans le quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (que la Suisse n'a pas ratifié).

De multiples restrictions de la liberté de mouvement

Dans les faits, la liberté de mouvement est limitée de diverses manières dans de nombreuses situations :

- Le code pénal fait de la privation de liberté la peine la plus lourde pouvant sanctionner un délit. Ainsi, une personne qui a commis une grave infraction et qui présente un risque de récidive peut même, dans certaines circonstances, être condamnée à l'internement à vie.
- Des mesures de restriction de la liberté peuvent aussi être prononcées contre des personnes qui n'ont rien – ou encore rien – à se reprocher : pensons ici à la détention préventive, à la prévention du terrorisme ou à l'arrestation provisoire par la police de personnes soupçonnées de vouloir commettre un délit dans un avenir proche ou représentant un danger pour la sécurité et l'ordre publics (durant des manifestations ou des événements sportifs, par exemple).

- Outre le droit pénal et le droit de la police, le droit des étrangers prévoit lui aussi des mesures de restriction de la liberté : les personnes de nationalité étrangère sans titre de séjour valable, par exemple, peuvent être placées en détention en vue de leur renvoi pour une durée allant jusqu'à 18 mois ; de même, une interdiction de quitter un périmètre donné peut être décrétée contre des ressortissant-e-s étrangers sommés de quitter la Suisse.

Un axe de recherche principal du CSDH

Compte tenu de l'importance de cette question, le CSDH a consacré depuis sa création divers travaux à la question des droits humains des personnes détenues et en a fait l'un de ses axes de recherche principaux depuis 2016. Il a ainsi notamment étudié l'isolement dans les divisions de haute sécurité, les modalités de la détention préventive, les possibilités procédurales offertes aux personnes détenues, le rapatriement forcé de ressortissant-e-s étrangers, les modalités de l'internement ou encore le placement non volontaire de patient-e-s dans des établissements médico-sociaux et des maisons de retraite.

Les restrictions de liberté sous la loupe

L'analyse des restrictions de liberté soulève les questions clés suivantes:

- S'agit-il d'une mesure de restriction ou de privation de liberté ?
- La mesure a-t-elle été prononcée de manière légale ?
- Les modalités de la détention ou de la restriction de liberté respectent-elles les droits humains ?

ENTRETIEN AVEC Alberto Achermann

Si les droits des détenu-e-s sont généralement respectés en Suisse, certains établissements pénitentiaires ne satisfont cependant pas aux normes en matière de droits humains et de libertés fondamentales. Pour Alberto Achermann, professeur de droit des migrations à l'Université de Berne et président de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), la structure fédérale de la Suisse est toutefois propice à l'innovation en la matière.

CSDH: Alberto Achermann, qu'en est-il des droits humains dans les prisons suisses?

Alberto Achermann : Commençons par les points positifs. Les établissements ont des infrastructures en bon état, surtout ceux de grande taille, et offrent généralement de très bonnes conditions de détention. Mais il y a tout de même des problèmes. Les petits centres de détention, par exemple, n'offrent souvent pas suffisamment de soins médicaux ou de possibilités d'occupation. De plus, nombre d'établissements ne tiennent pas assez compte des différents régimes de détention.

Par exemple?

La détention préventive pose souvent problème. Les personnes détenues à titre préventif bénéficient de la présomption d'innocence : la privation de liberté ne sert qu'à les empêcher de fuir ou de récidiver, ou encore à éviter tout danger de collusion. Or en Suisse, les personnes en détention préventive le sont généralement dans de plus mauvaises conditions que les personnes purgeant une peine. Il arrive par exemple qu'elles soient enfermées 23 heures par jour dans leur cellule, qu'elles ne puissent voir leur famille ou leur partenaire qu'à travers une vitre ou n'aient presque pas de possibilités de s'occuper. Quant aux personnes étrangères détenues en vue de leur renvoi, qui n'ont commis aucun délit, elles sont elles aussi souvent traitées de manière bien trop sévère. Il n'y a par exemple aucune raison de refuser l'accès à Internet à la plupart d'entre elles. Dans ces cas, le principe de proportionnalité n'est pas respecté.

Comment expliquer ces pratiques ?

Très souvent, les établissements pénitentiaires disent manquer de moyens pour appliquer un autre régime de détention aux personnes en préventive et à celles détenues en vue de leur renvoi. C'est aussi simplement une question de tradition. La prison classique étant le seul modèle dont on dispose, on l'applique aussi à la détention administrative.

Comment améliorer cette situation ?

En Suisse, l'exécution des peines et la détention administrative sont de la compétence des cantons. La Confédération ne peut donc imposer de réglementation uniforme en matière de conditions de détention. On observe par conséquent d'importantes différences d'un canton à l'autre. Prenons l'exemple des soins médicaux : certains établissements pénitentiaires les fournissent gratuitement, d'autres facturent cinq francs la consultation, d'autres encore appliquent une franchise de 300 ou 400 francs par an. Autre exemple, celui du confinement dans la cellule : certaines prisons laissent à peine sortir les détenus de leurs cellules, tandis que d'autres, comme le centre de détention pour requérants déboutés de Frambois, leur permettent de cuisiner et de jardiner ensemble.

Le fédéralisme freine-t-il les progrès ?

Pas forcément. Il n'est pas rare que des cantons profitent de leur marge de manœuvre pour introduire des nouveautés et faire œuvre de pionnier.

Par exemple ?

Le canton des Grisons a introduit la distribution d'héroïne dans l'exécution des peines, dans l'établissement pénitentiaire de Realta. Et la prison de Grosshof, à Kriens (LU), veille à ce que les détenu-e-s ne perdent pas leur autonomie ni leurs capacités relationnelles, ce qui est important pour leur resocialisation. Quant à l'établissement de Frambois, que j'ai déjà mentionné, il met une cuisine à disposition des détenu-e-s et leur donne la possibilité de jardiner.

« Comment voudrions-nous être traités si nous nous retrouvions en prison ? »

Question provocatrice: pourquoi faudrait-il bien traiter les personnes détenues?

L’incarcération n’est-elle pas une punition?

La loi dit que la peine consiste à être privé de liberté, mais à part cela, la vie en prison doit être le plus semblable possible à celle en dehors de ses murs. De plus, il faut aussi prendre en compte des principes éthiques : comment voudrions-nous être traités si nous, ou l’un de nos enfants, nous retrouvions en prison ? La réponse à cette question devrait guider notre réflexion. Enfin, nous ne devons pas oublier que l’objectif de l’exécution d’une peine n’est pas seulement de punir, mais aussi de réussir la resocialisation de la personne. Un criminel qui retourne vivre en société une fois sa peine purgée ne doit pas récidiver. Ce n’est dans l’intérêt de personne.

Selon vous, comment va évoluer l’exécution des peines ?

Pour des aspects particulièrement critiqués, comme la détention préventive ou la détention administrative des étrangers et étrangères, nous observons chez les autorités compétentes un changement dans la manière de concevoir l’exécution des peines, à la suite notamment des avis de droit du CSDH et de la CNPT. La Confédération et les cantons ont créé le Centre suisse de compétences en matière d’exécution des sanctions pénales (CSCSP) afin de faciliter la collaboration et miser sur les bonnes pratiques. Les programmes de formation du CSCSP destinés au personnel des établissements pénitentiaires ont aussi aidé à améliorer la qualité et à harmoniser les normes en la matière.

« Nous observons chez les autorités compétentes un changement dans la manière de concevoir l’exécution des peines. »

Quel rôle joue la CNPT dans ce contexte ?

La CNPT participe à cette démarche en signalant les pratiques inacceptables, mais aussi en faisant des propositions d’amélioration. Lorsque nous constatons des lacunes, nous ne cherchons pas la confrontation, mais la collaboration avec la direction de l’institution concernée. Et quand un canton introduit des innovations qui se révèlent efficaces, nous recommandons aux autres de les adopter. Cette manière de faire donne de bons résultats.



Alberto Achermann est docteur en droit, avocat et professeur en droit des migrations à l'Université de Berne. Il préside la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) depuis 2016. Né à Madrid, il a étudié aux Universités de Berne (brevet d'avocat en 1988) et Florence (EUI ; maîtrise de droit européen, international et comparatif). Il a notamment été secrétaire central de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et membre de la Commission fédérale contre le racisme.

Une distinction insuffisante entre les divers régimes de détention

Des travaux qu'il a menés sur la question, le CSDH conclut notamment qu'il n'est souvent pas suffisamment tenu compte, dans la pratique, des différences entre les divers régimes de détention. Ainsi, les modalités de la détention préventive sont souvent plus restrictives que celles de l'exécution des peines, bien que les personnes détenues à titre préventif bénéficient de la présomption d'innocence. Les conditions de l'internement sont elles aussi pour l'essentiel identiques à celles de l'exécution des peines, alors que les personnes internées ont déjà purgé leur peine et ne sont détenues que pour protéger la société.

Restreindre les libertés fondamentales et les droits humains des personnes détenues n'est licite que dans la mesure où le but de la détention ou la préservation de la vie en commun dans l'établissement pénitentiaire le justifie.

On comprend donc le rôle crucial que joue ici le principe de proportionnalité : restreindre les libertés fondamentales et les droits humains des personnes détenues n'est licite que dans la mesure où le but de la détention ou la préservation de la vie en commun dans l'établissement pénitentiaire le justifient. Or, ce principe n'est pas suffisamment appliqué, ce qui se traduit par exemple par des limitations disproportionnées des contacts avec des membres de la famille ou des proches. Par ailleurs, la structure fédéraliste de la Suisse explique en partie pourquoi les droits fondamentaux des personnes détenues ne sont pas suffisamment pris en compte. Les pratiques varient ainsi beaucoup d'un canton à l'autre, notamment dans le domaine des soins médicaux (voir l'entretien avec Alberto Achermann).

Les mesures de restriction de la liberté dans le domaine de l'asile

Le CSDH ne s'intéresse toutefois pas uniquement à la privation de liberté proprement dite. Il a par exemple consacré un avis de droit au respect des droits humains dans l'hébergement des requérant-e-s d'asile et en a conclu que, dans le contexte migratoire, la privation de liberté ne peut être prononcée que pour empêcher quelqu'un de pénétrer irrégulièrement sur le territoire suisse, pour garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ou pour mener à bien une procédure d'expulsion.

Il est essentiel de distinguer privation de liberté et restriction de liberté, et cette distinction doit se retrouver dans la pratique des établissements pénitentiaires.

Lorsqu'elle est ordonnée dans un autre but, comme c'est le cas pour l'hébergement des requérant-e-s d'asile, une mesure de restriction de la liberté ne doit pas franchir la limite qui la sépare de la privation de liberté proprement dite. Cela pourrait se produire lorsque le régime d'hébergement limite de telle sorte la liberté de mouvement que nous nous trouvons de fait en présence d'un régime de détention. Or, comme nous l'avons déjà signalé, pour être licite ce régime doit reposer sur un motif de détention. En outre, il devrait être ordonné par un juge, qui devrait aussi le réexaminer périodiquement. Cette conclusion souligne l'importance fondamentale de la distinction entre privation de liberté et restriction de liberté, une distinction qui doit se retrouver dans la pratique des établissements pénitentiaires.

Des avancées concrètes

Les conclusions du CSDH ont aussi des répercussions pratiques. Au-delà du fait que les responsables de l'exécution des peines ont souvent permis au personnel du CSDH de se familiariser en détail avec leur pratique, ce sont surtout les résultats concrets auxquels ont abouti les études qui sont réjouissants. Certaines modifications de la pratique pénitentiaire ont ainsi été introduites, en particulier en collaboration avec la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT). Par exemple, plusieurs cantons revoient actuellement le régime de la détention préventive à la lumière des principes des droits humains.

Bulletin périodique concernant la privation de liberté

Tous les trimestres, le CSDH met à jour et publie un bulletin de la jurisprudence nationale et internationale ainsi que des interventions politiques concernant la privation de liberté, en mettant l'accent sur les modalités de détention.

Études et rapports du CSDH et de la CNPT sur la privation de liberté

- Étude sur les conditions de détention des personnes internées, CSDH, 2016
- La détention préventive: les normes en matière de droits humains et leur mise en œuvre en Suisse, CSDH, 2015
- Étude sur la détention à l'isolement dans les quartiers de haute sécurité, CSDH, 2014
- Rapport sur la prison cantonale de Glaris, CNPT, 2014
- Rapport sur le pénitencier de Realta (Grisons), CNPT, 2012

STRUCTURE ET FINANCES

Le CSDH est un réseau universitaire financé par la Confédération ainsi que d'autres recettes générées par des mandats.

Le CSDH est un réseau formé des Universités de Berne, Fribourg, Genève, Neuchâtel et Zurich. Les collaboratrices et collaborateurs du CSDH travaillant pour les Domaines thématiques sont répartis dans les différents emplacements des Universités participant au réseau. Les représentantes et représentants des Universités partenaires constituent avec le directeur, Prof. Jörg Künzli, les onze membres du Directoire. Celui-ci assume la supervision du CSDH et est responsable de la qualité du travail fourni, du programme de travail ainsi que du budget. Le CSDH est conseillé dans son orientation stratégique par un Conseil consultatif qui peut adresser des recommandations au Directoire. Le Conseil consultatif est composé de représentantes et représentants de l'administration publique, des milieux politiques, de l'économie et de la société civile. Le Secrétariat général du CSDH coordonne la mise en œuvre des projets, assure la communication interne et externe et soutient les Domaines thématiques dans les questions opérationnelles. Le Secrétariat général est affilié à l'Université de Berne. Il est géré par la directrice administrative Evelyne Sturm.

Conseil consultatif

Membres du Conseil consultatif au 31.12.2018 :

Marianne Aeberhard, Gülcan Akkaya, Doris Angst (vice-présidente), Liselotte Arni, Marius Beerli, Wolfgang Bürgstein, Frédéric Cerchia, Eugen David (président), Yvonne Feri, Michele Galizia, Ida Glanzmann-Hunkeler, Balthasar Glättli, Stéphane Graber, Patrick Guidon, Ulrich E. Gut, Kurt Gysi, Max Hofmann, Sandra Imhof, Amina Joubli, Claudia Kaufmann, Elisabeth Keller, Christine Kopp, Susanne Kuster, Roland Mayer, Gabriela Medici, Béatrice Métraux, Walter Müller, Vreni Müller-Hemmi, Thomas Pletscher, Simone Prodolliet, Rosmarie Quadranti, Luc Recordon, Barbara Schedler Fischer, Manon Schick, Roland Schmid, Anne Seydoux-Christe, Gaby Szöllösy, Marco Taddei, Geert van Dok, Claudio Zanetti.

Explications du compte de résultat 2018

Le CSDH obtient un financement de base du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de justice et police (DFJP). En contrepartie, le CSDH fournit à la Confédération des prestations – sous forme d'études, d'évènements ou d'un travail d'information – définies annuellement dans le cadre d'un contrat de prestation. Parallèlement à cela, le CSDH produit des recettes supplémentaires par la réalisation de mandats pour des autorités publiques, des ONG ou pour le secteur de l'économie privée. Par ailleurs, les universités du réseau du CSDH mettent à disposition les infrastructures et les membres du Directoire contribuent bénévolement, parfois de manière importante, aux activités du CSDH.

Le financement de base s'élève en 2018 à CHF 928 505.10 (après déduction de la TVA). De plus, la Confédération a concédé au CSDH de pouvoir reporter sur l'année suivante les montants non utilisés des financements versés en 2017. Les autres contributions comprennent des remboursements de tiers ainsi que des recettes d'évènements. Les dépenses englobent les frais du personnel du Secrétariat général, les coûts du personnel des Domaines thématiques ainsi que les frais de matériel. Les entrées provenant de mandats ne faisant pas partie du contrat de prestation annuel ont augmenté en comparaison à l'année précédente, passant de CHF 396 605.21 à CHF 411'056.82 en 2018.

Compte de résultat pour le financement de la Confédération 2018

	2018	2017
	CHF	CHF
Financement de la Confédération (après déduction de la TVA)	928 505.10	925 925.93
Report du financement de la Confédération	3 333.80	73 782.25
Autres contributions	10 246.58	18 778.48
	942 085.48	1 018 486.66
Frais de personnel du Secrétariat général	-401 102.55	-430 782.45
Frais de personnel des Domaines thématiques	-428 286.05	-471 406.75
Frais de matériel	-112 930.85	-112 963.66
Financement préalable de la Confédération	233.97	-3 333.80
	0	0

L'ÉQUIPE DU CSDH

Membres du Directoire et collaborateurs-trices en 2018

Secrétariat général

Jörg Künzli (Directeur du CSDH)
Evelyne Sturm (Directrice administrative)
Antonia Bertschinger (dès décembre)
Lukas Heim
Luisa Jakob
Reto Locher
Nora Martin (jusqu'à mai)
Nadège Piller
Livia Willi

Domaine thématique Migration

Denise Efionayi-Mäder (membre du Directoire)
Pascal Mahon (membre du Directoire)
Anne-Laurence Graf
Johanna Probst

Domaine thématique Police et justice

Jörg Künzli (Directeur du CSDH et membre du Directoire)
Judith Wyttenbach (membre du Directoire)
Kelly Jane Bishop
Alexandra Büchler
Anja Eugster (jusqu'à septembre)
Vijitha Fernandes-Veerakatty (jusqu'à mars)
Nicola Hofer (jusqu'à juillet)
David Krummen
Florian Weber

Domaine thématique Politique genre

Michèle Amacker (membre du Directoire)
Judith Wyttenbach (membre du Directoire)
Julia Egenter (jusqu'à juin)
Seraina Graf (dès juillet)
Christina Hausammann
Elijah Strub
Olga Vinogradova

Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse

Philip Jaffé (membre du Directoire)
Michelle Cottier (membre du Directoire)
Nicole Hitz Quenon (jusqu'à mai)
Paola Riva Gapany
Christina Weber Khan (dès juin)

Domaine thématique Questions institutionnelles

Eva Maria Belser (membre du Directoire)
Christof Riedo (membre du Directoire)
Andrea Egbuna-Joss (jusqu'à septembre)

Sandra Egli (dès septembre)
Liliane Minder (dès septembre)

Domaine thématique Droits humains et économie

Christine Kaufmann (membre du Directoire)
Hans Peter Wehrli (membre du Directoire)
Sabrina Ghielmini
Res Schuerch



PERSPECTIVES

DES PRESTATIONS TRÈS DEMANDÉES DURANT LA PHASE DE CLÔTURE

Durant son avant-dernière année d'existence, le CSDH mettra un point final à son travail sur ses axes de recherche principaux, mais lancera aussi de nouveaux projets. Le nombre élevé de mandats supplémentaires qui lui ont été confiés montre que la Suisse a besoin d'une Institution nationale des droits humains, mais le Conseil fédéral n'a toujours pas annoncé la création d'une institution qui prendrait le relais.

En 2019, le projet pilote qu'est le CSDH entre dans sa phase finale : dans deux ans, fin 2020, le contrat conclu avec la Confédération arrive à son terme. Le CSDH commence cette dernière étape avec une large palette de projets et des carnets de commandes bien remplis. Selon nos prévisions, 2019 pourrait être l'année dans laquelle il se sera vu confier le plus de mandats supplémentaires, ce qui montre bien qu'il a su trouver sa place sur le marché.

Le CSDH commence cette dernière étape avec une large palette de projets et des carnets de commandes bien remplis.

Le CSDH prévoit de réaliser une cinquantaine de projets durant les deux ans qui lui restent. Il achèvera sa mission dans ses axes de recherche principaux, notamment avec une étude sur les normes en matière de droits humains dans la détention administrative appliquée en vertu du droit des étrangers et une autre sur la privatisation dans le domaine de l'exécution des peines. Dans le cadre de l'axe de recherche principal consacré à l'accès à la justice, les collaboratrices et collaborateurs du CSDH termineront également les projets « Accès des femmes aux procédures judiciaires » et « Droit de l'enfant d'être entendu ». Dans l'axe de recherche principal consacré aux groupes de personnes vulnérables, il est prévu de mettre en ligne la première publication accessible aux porteurs et porteuses de handicap sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), avec des exemples de bonnes pratiques visant à aider les cantons à faire du droit à une vie autonome une réalité. De plus, le CSDH se penchera sur plusieurs points de friction entre la protection de la sphère privée des travailleurs et travailleuses

et les intérêts des employeurs. Enfin, une analyse empirique de l'exploitation du travail viendra clore l'axe de recherche principal consacré aux droits fondamentaux au travail. Hors axes de recherche principaux, le CSDH examinera aussi le Pacte mondial sur les migrations, si controversé politiquement, ainsi que les effets pour la Suisse de la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Les collaboratrices et collaborateurs du CSDH sont toujours aussi motivés à poursuivre ces projets. Ce qui est de moins en moins certain, en revanche, c'est la création d'une INDH conforme aux Principes de Paris avant la fin du projet pilote. Le Conseil fédéral n'a toujours pas publié de message à ce sujet, alors que la consultation a pris fin en octobre 2017 déjà. Il ne reste qu'à espérer que le Conseil fédéral se rende bientôt compte qu'il y a urgence, et fasse cas du constat tiré du projet pilote, à savoir que la Suisse a besoin d'une INDH indépendante, qui satisfait aux Principes de Paris.

