

Dr. Niklaus Oberholzer

Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren

Erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)

30. September 2021

Synthèse

Au printemps 2021, plusieurs organisations non gouvernementales et des médias ont fait état d'incidents divers dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) et ont reproché aux collaborateurs des services de sécurité de recourir à la violence de manière excessive. Le Secrétariat d'État aux migrations a donc demandé l'ouverture d'une enquête externe. Le mandat qu'elle a confié visait, d'une part, à examiner et à classer les événements concernés et portait, d'autre part, sur un certain nombre de questions d'ordre général liées au régime sécuritaire dans les centres d'asile. Au moment de l'attribution du mandat, la police et le Ministère public avaient déjà ouvert une enquête pénale dans six des sept cas à examiner. Afin de ne pas entraver les procédures pénales en cours, le chargé d'enquête a renoncé à procéder lui-même à des actes d'instruction et s'est borné, pour l'essentiel, à consulter les pièces desdites procédures. Le fait que des enquêtes pénales étaient déjà engagées dans une majorité des cas incriminés prouve d'ailleurs que la protection juridique en cas de recours à la violence avéré ou présumé dans les centres d'asile de la Confédération fonctionne et qu'une enquête indépendante et impartiale est garantie.

Les cas examinés dans le cadre de la présente enquête sont de nature extrêmement diverse. Une partie des cas témoigne clairement de la difficulté des situations auxquelles peuvent être confrontés les collaborateurs des services de sécurité mais aussi de ceux chargés de l'encadrement. Trois des cas examinés sont liés à la forte propension à la violence de requérants d'asile, souvent en état de forte ébriété ou sous l'influence de drogues. Même si l'on peut toujours discuter après-coup des modalités d'une stratégie de désescalade, dans ces trois cas, l'usage de la contrainte physique était le seul moyen de répondre à l'agression. Le recours au personnel de sécurité était nécessaire pour garantir la protection des personnes séjournant dans le centre, des collaborateurs ou des installations. Dans un autre cas, une intervention du personnel de sécurité était clairement justifiée mais la dynamique des événements a ensuite fait escalader la situation.

Dans trois cas (sur un total de sept), la réaction du personnel de sécurité doit être qualifiée de disproportionnée et donc, en principe, d'illicite. Soit la réaction était sans mesure avec les événements, soit ce sont les modalités du recours à la violence qui étaient disproportionnées. Ces trois cas sont très différents les uns des autres car tant la situation de chacun que le contexte individuel divergent. S'il est vrai que rien ne saurait justifier ces débordements, il faut néanmoins les mettre en relation avec le nombre total de requérants encadrés dans les CFA (actuellement près de 2300) et l'effectif total du personnel de sécurité (près de 700 collaborateurs).

Rien ne permet de dire que les droits des requérants d'asile sont systématiquement bafoués ou que les collaborateurs des services de sécurité font preuve d'une partialité générale à leur égard. L'image, parfois véhiculée par des organisations non gouvernementales et des médias, selon laquelle la torture serait appliquée dans les CFA est trompeuse et dénuée de toute réalité. Ce constat recoupe d'ailleurs celui des commissions nationales et internationales qui

ont visité en profondeur les centres et sont toutes parvenues à la conclusion que certains points peuvent être ajustés et améliorés mais que, dans l'ensemble, les droits de l'homme et les droits fondamentaux sont respectés dans les CFA.

L'examen des différents cas dont il est question ici a permis d'analyser plus en détail les structures et les procédures dans le domaine de l'organisation de la sécurité dans les CFA. Le système actuel, qui prévoit une large externalisation des tâches en matière de sécurité à des prestataires privés, doit être remis en question. En se restreignant à fixer des objectifs et à mener des contrôles, le SEM peut certes gérer les processus. Cependant, vu le caractère hautement sensible du domaine, cette manière de faire ne saurait remplacer une intervention directe de l'État. D'où la proposition de placer des employés de la Confédération (ou des cantons) aux postes clés dans les centres – du moins dans le domaine de la sécurité – et d'accorder uniquement à ces employés un pouvoir de décision à l'égard des requérants d'asile. De même, lesdits employés seraient les seuls à disposer de compétences selon la loi sur l'usage de la contrainte. Le personnel des prestataires de sécurité privés n'assumerait plus alors qu'un rôle de soutien. Une telle mesure renforcerait le monopole de l'État en matière de recours à la force ancré dans la Constitution et permettrait également de combler les faiblesses systémiques des structures organisationnelles actuelles.

Outre cette éventuelle réorientation des structures en matière de sécurité dans les CFA, il est nécessaire d'agir sur le plan de la formation du personnel de sécurité. Le champ d'activité des prestataires de sécurité privés est axé sur la protection des personnes, la surveillance des objets et le service d'ordre et non sur l'encadrement des personnes vulnérables. Naturellement, la formation et la formation continue du personnel de ces prestataires ne peuvent pas être comparées avec celles des forces de police ou du personnel assumant des fonctions d'exécution en matière de justice. Par conséquent, le rapport recommande d'évaluer le plan de formation et de formation continue du personnel des prestataires de sécurité privés. L'une des solutions envisagées dans le rapport serait que le SEM rédige ou fasse rédiger, en collaboration avec une organisation spécialisée (par ex., le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales) un plan axé sur les défis et les besoins propres aux CFA et qu'il dispense la formation et la formation continue des employés des prestataires privés avec cette organisation.

Outre les questions centrales portant sur l'étendue et l'externalisation des tâches étatiques en matière de sécurité ainsi que sur le recrutement et la formation du personnel de sécurité dans les CFA, le rapport évoque un certain nombre d'autres problématiques. Il recommande de créer une base légale claire concernant l'usage de la contrainte et de mesures policières à l'encontre des requérants d'asile. Cette base doit aborder des questions telles que le contrôle et la fouille des personnes et des objets qu'elles portent sur elles ainsi que la rétention de courte durée des requérants d'asile dans les salles dites de réflexion. Une autre recommandation se rapporte à l'organisation des mesures d'ordre disciplinaire. Pour l'heure, en effet, les seules règles à ce sujet figurent dans une ordonnance et il convient de vérifier qu'elles respectent les principes de l'État de droit.

Au total, le rapport comporte douze recommandations qui invitent le SEM à examiner en profondeur les bases légales qui régissent certains domaines, à repenser les structures organisationnelles et les processus en place puis, le cas échéant, à rédiger un plan visant à mettre en place une (autre) architecture sécuritaire dans les CFA. Ces recommandations ne peuvent pas être mises en œuvre du jour au lendemain. Si cette mise en œuvre nécessite de modifier les bases légales, la procédure législative ordinaire prendra sans doute plusieurs années. D'ici là, le SEM continuera à être responsable de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile dans les CFA. Par conséquent, il pourrait s'avérer judicieux de réglementer plus en détail et de façon temporaire les points jugés nécessaires dans l'ordonnance du DFJP.

Pour garantir la sécurité dans les CFA tout en y respectant les principes de l'État de droit, il faut pouvoir apporter des réponses à toute une série de questions. Trouver des solutions viables ne peut se faire qu'en procédant à des clarifications approfondies avec tous les milieux concernés. Au final, ce sera aux politiques de décider si des réformes s'imposent et à quels besoins celles-ci devront répondre.