



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Berne, le 24 avril 2014

CNPT 11/ 2013

**Rapport à l'attention de l'Office fédéral
des migrations sur la visite de la Commission
nationale de prévention de la torture dans
des centres d'hébergement fédéraux
pour requérants d'asile en 2013**

Adopté en séance plénière le 5 février 2014.



Table des matières

I. Introduction.....	3
1.1. Composition de la délégation et dates des visites	3
1.2. Objectifs	4
1.3. Entretiens et collaboration.....	5
1.4. Brève description des centres d'hébergement fédéraux visités.....	5
a. Centre fédéral de Lucmagn/Medel	5
b. Centre fédéral de Bremgarten.....	6
c. Centre fédéral de Châtillon	6
d. Centre fédéral d'Alpnach.....	7
II. Observations, constatations et recommandations.....	7
a. Remarque liminaire concernant la limitation de la liberté de mouvement.....	7
b. Mauvais traitements ou traitements dégradants	7
c. Fouilles corporelles.....	8
d. Infrastructure.....	8
e. Encadrement des requérants d'asile.....	9
f. Prise en charge médicale.....	9
g. Activités de loisirs et les possibilités d'occupations	10
h. Mesures disciplinaires et sanctions	11
i. Sécurité	12
j. Contacts avec le monde extérieur	12
k. Personnel.....	12
l. Impression générale	12
III.Synthèse des recommandations	13



I. Introduction

1. Se fondant sur la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la Commission de prévention de la torture¹, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a visité les centres fédéraux pour requérants d'asile de Lucmagn/Medel (GR), Bremgarten (AG), Châtillon (FR) et Alpnach (OW). Elle a contrôlé la situation des requérants hébergés dans ces infrastructures, qui ne sont pas formellement privés de leur liberté, mais qui ne peuvent jouir de ce droit fondamental que de manière restreinte.
2. Les dispositions adoptées dans le cadre de révision de la loi sur l'asile de 2012 et 2013 ont permis à la Confédération d'ouvrir, pour une période limitée, des hébergements fédéraux sur différents sites sans l'aval préalable du canton ou de la commune concernés². Le choix des emplacements a parfois été abondamment discuté dans les médias.
3. L'ouverture de centres fédéraux pour requérants d'asile est une mesure décidée dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. Selon les explications de l'Office fédéral des migrations (ODM), cette restructuration vise à accélérer la procédure d'asile, de sorte que 60 % des demandes soient menées à leur terme dans un délai de 140 jours. Destinés à décharger les actuels centres d'enregistrement et de procédure (CEP)³, ces nouveaux centres sont appelés à jouer un rôle de premier plan dans le système de l'asile en Suisse et se doivent donc de remplir certaines conditions minimales en termes d'infrastructure, d'encadrement et de sécurité.

1.1. Composition de la délégation et dates des visites

4. La composition de la délégation a varié en fonction des visites. La délégation était emmenée par Marco Mona, vice-président de la CNPT jusqu'au 31 décembre 2013, lors de la visite des centres de Lukmanier (23 août 2013), Bremgarten (6 novembre 2013) et Châtillon (24 novembre 2013), et par Leo Näf, vice-président de la CNPT, lors de la visite des infrastructures d'Alpnach (9 décembre 2013). Faisaient en outre partie de la délégation : Alberto Achermann, vice-président de la CNPT, Daniel Bolomey, Esther Omlin et Franziska Plüss, tous trois membres de la Commission, Sandra Imhof, responsable du Secrétariat de la CNPT, et Daniela Bill, stagiaire.

¹ RS 150.1; <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20092626/index.html>.

² Voir communiqués https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-12-194.html et <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-06-140.html>.

³ Voir communiqués <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-06-140.html> et <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-09-042.html>.



1.2. Objectifs

5. Les visites avaient pour but de vérifier que les droits fondamentaux des requérants d'asile hébergés dans ces quatre centres fédéraux étaient bien respectés.
6. Il s'agissait aussi de comparer la situation dans les différentes structures d'hébergement concernant le respect de normes relatives aux respects des droits fondamentaux.
7. Lors de ses visites, la Commission a porté une attention particulière aux aspects suivants :
 - a. manière dont les services de sécurité et les forces de police traitent les requérants d'asile lors de leur prise en charge, leur transport et leur audition ;
 - b. état des locaux (équipement, salubrité, propreté) ;
 - c. alimentation et soins médicaux ;
 - d. régime disciplinaire et sanctions ;
 - e. accès à des informations – orales ou écrites – compréhensibles concernant la procédure d'asile, ainsi que les droits et les devoirs des requérants ;
 - f. respect du principe de proportionnalité et de la dignité humaine lors de l'arrivée au centre d'hébergement et durant le séjour, notamment à l'occasion des fouilles corporelles et lorsque des sanctions sont prononcées ;
 - g. manière dont le personnel s'adresse aux requérants d'asile et égalité de traitement, dans la mesure du possible ;
 - h. instruction des requérants sur le règlement interne, qui devrait être disponible en plusieurs langues et adéquats ;
 - i. structuration quotidienne des occupations et activités de loisirs proposées dans le centre d'hébergement aux requérants d'asile ;
 - j. impression générale : gestion, locaux, compétence du personnel, recours à des stratégies de désescalade en cas de conflits ;
 - k. mesures d'urgence en cas d'incendie, de problèmes de sécurité ou d'accidents ;
 - l. prise en compte de la problématique des rapports entre les sexes et sensibilité pour les questions LGBT.



1.3. Entretiens et collaboration

8. Des entretiens ont pu avoir lieu immédiatement et sans réserves avec les responsables et le personnel des centres. La délégation qui s'est rendue au centre de Bremgarten a toutefois été étonnée de constater que l'AOZ⁴ avait apparemment donné l'instruction au personnel de ne pas parler du centre avec des tiers. Lors de la présentation de ses conclusions à l'ODM, la Commission a pris bonne note que cette restriction de la communication à l'égard de personnes externes n'aurait pas dû s'appliquer à la CNPT.
9. Si l'on excepte ce cas, les délégations ont toujours été reçues avec amabilité et ont eu accès à toutes les informations et à tous les documents demandés. Les responsables des centres ont fait preuve d'une grande disponibilité pendant toute la durée des visites.
10. Les membres de la délégation ont aussi pu mener sans problème des entretiens confidentiels avec les requérants d'asile dans tous les sites.

1.4. Brève description des centres d'hébergement fédéraux visités

a. Centre fédéral de Lucmagn/Medel

11. Fermé depuis, ce centre occupait des installations militaires souterraines situées sur le col du Lukmanier (à env. 2000 mètres d'altitude), dans la commune de Medel (canton des Grisons), et pouvait accueillir un maximum de 100 personnes. Les requérants qui y étaient hébergés provenaient principalement du centre d'accueil d'Altstätten (SG) et, pour une partie d'entre eux, du centre d'accueil de Chiasso (TI)⁵.
12. L'ODM a ouvert cet hébergement le 5 juin 2013 et l'a exploité jusqu'au 18 octobre de la même année. Le centre accueillait avant tout des hommes jeunes relevant de la procédure Dublin,

⁴ AOZ : « Asylorganisation Zürich » est une institution indépendante de droit public de la ville de Zurich qui fournit différentes prestations en matière d'asile et de migrations : aide sociale, encadrement, aide d'urgence, formation, encouragement de l'intégration professionnelle et sociale.

ORS Service AG : ORS est une entreprise spécialisée dans l'encadrement et l'hébergement de requérants d'asile et de réfugiés.

⁵ Lettre de l'ODM du 29 août 2013 concernant le centre d'hébergement fédéral de Lucmagn/Medel.



conformément aux dispositions de l'accord d'association du 17 décembre 2004⁶. La durée de séjour moyenne était de trois à cinq semaines.

13. Au moment de la visite de la CNPT, le centre comptait 35 résidents. La délégation a pu s'entretenir avec 15 requérants d'asile et 15 collaborateurs.

b. Centre fédéral de Bremgarten

14. Installé dans un cantonnement en surface de l'armée suisse, le centre de Bremgarten, dans le canton d'Argovie, dispose de 150 places. Les requérants y sont redirigés à partir de tous les centres d'accueil.
15. L'ODM a ouvert cet hébergement le 5 août 2013. L'office a passé une convention avec la ville de Bremgarten et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), laquelle prévoit la réaffectation, durant trois ans, du logement des troupes sur la place d'armes en centre pour requérants d'asile. L'infrastructure sert avant tout à l'hébergement de familles relevant de la procédure Dublin. La durée de séjour moyenne va de deux semaines à deux mois.
16. Au moment de la visite de la CNPT, le centre comptait 113 résidents. La délégation a pu s'entretenir avec 12 requérants d'asile et avec la direction du centre.

c. Centre fédéral de Châtillon

17. Le centre fédéral de Châtillon (canton de Fribourg) est situé dans un cantonnement militaire souterrain. Il dispose de 150 places et reçoit des requérants d'asile transférés dans leur majorité à partir du centre d'accueil de Vallorbe.
18. L'ODM a ouvert cet hébergement le 19 décembre 2012. Il est prévu que son exploitation prenne fin le 20 juin 2014. Le centre accueille principalement des hommes jeunes relevant de la procédure Dublin. La durée de séjour moyenne est de 30 à 60 jours.
19. Au moment de la visite de la CNPT, le centre comptait 64 résidents. La délégation a pu s'entretenir avec 12 requérants d'asile et avec dix collaborateurs.

⁶ RS 0.142.392.68; <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20042082/200803010000/0.142.392.68.pdf>.



d. Centre fédéral d'Alpnach

20. Le centre fédéral d'Alpnach, dans le canton d'Obwald, est situé dans des infrastructures militaires et dispose de 140 places. Destiné à décharger le centre d'accueil de Chiasso, il prend aussi en charge des requérants provenant de différents CEP.
21. L'ODM a exploité cette installation pendant six mois, du 19 août 2013 au 14 février 2014. Le centre servait avant tout à l'hébergement de familles relevant de la procédure Dublin. La durée de séjour moyenne allait de trois à cinq semaines.
22. Au moment de la visite de la CNPT, le centre comptait 65 résidents selon les statistiques internes ; 47 s'y trouvaient effectivement. La délégation a pu s'entretenir avec 11 requérants d'asile et avec six collaborateurs.

II. Observations, constatations et recommandations

a. Remarque liminaire concernant la limitation de la liberté de mouvement

23. Les requérants d'asile peuvent quitter les hébergements fédéraux du vendredi à 9 heures au dimanche à 17 heures. Les autres jours, ils sont enfermés dans le centre de 22 heures à 6 heures du matin. En cas d'arrivée tardive ou d'absence injustifiée, les requérants sont sanctionnés : ils sont privés de sortie ou d'argent de poche. La Commission estime qu'une application schématisée de ces sanctions restreint de manière excessive la liberté de mouvement des intéressés. Or si une telle limitation peut sembler appropriée au regard de la procédure d'asile, elle soulève des questions quant à sa proportionnalité sous l'angle du respect des droits fondamentaux des requérants.

b. Mauvais traitements ou traitements dégradants

24. La Commission n'a relevé au cours de ses visites aucun indice de mauvais traitements ou de traitements cruels ou inhumains. Les délégations ont recueilli de nombreux témoignages de requérants qui se félicitaient du comportement correct et respectueux des collaborateurs.



c. Fouilles corporelles

25. Conformément à l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007 relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile⁷, le personnel de sécurité fouille systématiquement les requérants d'asile lorsqu'ils quittent le centre et lorsqu'ils le regagnent. Ces contrôles visent avant tout à confisquer des objets dangereux, drogues ou alcools. Les requérants interrogés ne se sont pas plaints à la Commission du déroulement de ces fouilles corporelles.

d. Infrastructure

26. L'infrastructure des centres fédéraux visités par la CNPT peut être qualifiée de correcte en principe. Les requérants d'asile étaient en règle générale logés dans des chambres à plusieurs lits, dans lesquelles la sphère privée est réduite. Partout, les responsables veillaient cependant à répartir les résidents en fonction des pays d'origine, afin d'éviter des conflits potentiels. Tous les centres disposaient par ailleurs d'espaces communs généreux, où étaient à disposition téléviseurs et jeux de société divers, certains centres ayant même une salle de fitness avec des engins de sport. Une inspection visuelle a constaté dans tous les centres que l'état des installations sanitaires était irréprochable. La Commission considère cependant comme particulièrement problématique la qualité de l'air dans les installations militaires souterraines, notamment au Lukmanier et à Châtillon. De manière générale, elle estime que ces installations militaires ne sont adaptées qu'à des séjours de courte durée, de trois semaines au maximum.

27. Selon la Commission, l'infrastructure à disposition des familles avec enfants en bas âge dans les centres fédéraux de Bremgarten et d'Alpnach doit être qualifiée d'insuffisante. Aucun de ces deux centres ne disposait, au moment de la visite, d'un espace de soin pour les nourrissons ou d'un coin jeux pour les enfants. De manière générale, dans les centres visités, les familles ne disposaient pas d'un endroit où se retirer. À l'exception du centre d'Alpnach, où les enfants peuvent recevoir un goûter l'après-midi et du lait chaud avant l'heure du coucher, aucune prestation particulière n'est prévue pour la prise en charge des enfants. **La Commission estime que malgré la brève durée des séjours, les besoins particuliers des enfants devraient être pris en compte de manière appropriée. Elle recommande des améliorations sur ce point. Lors de la présentation de ses conclusions à l'ODM, la Commission a pris acte de la volonté exprimée d'accorder davantage d'attention, à l'avenir, aux besoins spécifiques des enfants et des familles.**

28. Dans tous les centres fédéraux, des prestataires externes sont chargés de fournir les repas de midi et du soir. Seul le déjeuner est préparé par l'organisation chargée de gérer le centre (ORS,

⁷ RS 142.311.23; <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20072202/index.html>.



AOZ), avec l'aide des résidents. Le budget est de 30 CHF par jour et par personne. Aucune plainte n'est parvenue aux oreilles de la Commission concernant les repas.

e. Encadrement des requérants d'asile

29. Dans tous les centres, les requérants sont encadrés par des prestataires externes (ORS, AOZ). L'encadrement comprend la nourriture, l'hygiène et les soins corporels, la prise en charge médicale, le divertissement et une offre de loisirs et d'occupations.
30. Dans tous les centres visités, les requérants reçoivent au besoin vêtements et chaussures. À leur arrivée, tous reçoivent une trousse contenant une brosse à dents, du dentifrice, un gel douche, du shampoing et un set de rasage.

f. Prise en charge médicale

31. La prise en charge médicale est assurée par les collaborateurs du prestataire compétent pour l'encadrement (ORS ou AOZ) et se limite à un tri des cas et à la distribution de médicaments disponibles sans ordonnance. Les consultations médicales sont assurées à l'extérieur. En cas de besoin, un médecin est consulté immédiatement. Lors de ses visites, la Commission a constaté que les personnes chargées de la prise en charge médicale dans les centres, à l'exception d'Alpnach, n'avaient pas reçu de formation médicale adéquate. **La Commission estime que ces personnes devraient disposer au moins de connaissances médicales de base et recommande à l'ODM de s'assurer que tous les prestataires avec lesquels il travaille soient en mesure de remplir cette condition. Lors de la présentation de ses conclusions, la Commission a pris acte du fait que sur la base de l'art. 26^{bis}, al. 2, de la loi sur l'asile (LAsi)⁸, des conventions sont passées avec les prestataires externes pour qu'ils nomment du personnel adéquatement formé pour assurer la prise en charge médicale des requérants d'asile.**
32. Conformément à une directive de l'ODM du 18 août 2013, les requérants doivent remettre au personnel du centre les médicaments en leur possession pour lesquels ils ne peuvent pas produire une ordonnance. Les médicaments prescrits sur ordonnance sont conservés par les responsables de l'ORS ou de l'AOZ, qui en supervisent la distribution.

⁸ RS 142.31, loi sur l'asile du 26 juin 1998 (état au 1^{er} février 2014).



33. L'hôpital le plus proche du centre fédéral de Lukmanier est situé à Ilanz. En cas d'urgence médicale, l'ambulance aurait mis au moins une heure pour arriver au centre. La Commission est d'avis que les soins médicaux d'urgence devraient être assurés plus rapidement.

g. Activités de loisirs et les possibilités d'occupations

34. Dans tous les centres visités, les requérants effectuent des travaux d'intérêt général pour les communes avoisinantes. Il s'agit d'ordinaire de travaux d'entretien de forêts ou de prairies, de remise en état de sentiers de randonnée ou de nettoyage des berges de lacs et cours d'eau. Les requérants reçoivent 30 CHF par jour. Ces travaux sont cependant souvent réservés aux hommes. Dans les centres où femmes et hommes sont hébergés ensemble, les femmes devraient avoir accès à des offres de travail équivalentes. **La Commission considère que ces offres d'occupations sont très utiles et recommande à l'ODM de continuer à les développer selon les possibilités.**
35. Dans tous les centres, la Commission a constaté avec satisfaction que les responsables de l'encadrement s'efforcent de proposer aux requérants d'asile différentes activités de loisirs. L'offre comprend notamment des cours de langue et d'informatique, ainsi que des activités sportives. Des excursions d'une journée pour découvrir les environs sont également régulièrement organisées.
36. Lors de la visite du centre d'Alpnach, la Commission a constaté qu'il ne prévoyait pas d'activités de loisirs ou d'occupations destinées spécifiquement aux enfants, alors que ce centre accueille des familles.



h. Mesures disciplinaires et sanctions

37. Les mesures disciplinaires sont prononcées conformément à l'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007 relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile⁹. Conformément à l'art. 12, al. 4, ce n'est que lorsqu'une autorisation de sortie est refusée pour plus d'une journée qu'une décision susceptible de recours est rendue, à la demande de l'intéressé. La directive interne relative aux mesures disciplinaires¹⁰ prévoit d'autres possibilités de sanctions : refus de l'autorisation de sortie, suppression de l'argent de poche, interdiction de pénétrer dans certains locaux, exclusion du CEP/site délocalisé et transfert vers un autre logement.
38. La délégation de la Commission a examiné le registre des sanctions avec attention et constaté que la suppression de l'argent de poche est une sanction qui est appliquée de manière assez fréquente, pour divers motifs tels qu'arrivée tardive au centre, agressions, non-respect du règlement interne (par ex. fumer dans des endroits non-prévus à cet effet), refus de travailler (par ex. tâches ménagères) et sans distinction entre les différents manquements. **La Commission estime que cette manière d'appliquer des sanctions est trop mécanique et recommande un réexamen de la pratique. Lors de la présentation de ses conclusions, la Commission a pris acte du fait que les directives sur les sanctions disciplinaires sont en cours de révision.**
39. Les centres fédéraux visités disposent tous d'un conteneur de réflexion, installé un peu à l'écart du centre lui-même. Ces conteneurs sont destinés, en cas d'urgence et en attendant l'arrivée de la police, à recevoir des requérants récalcitrants pour qu'ils puissent se calmer. Dans le centre de Lucmagn/Medel, ce conteneur n'a été utilisé que deux fois pour un requérant fortement alcoolisé qui s'en prenait physiquement aux autres résidents. La police a été informée de l'incident et le requérant a été maintenu dans le conteneur de réflexion pendant environ 6 heures et demie. Dans le centre de Bremgarten, il a été utilisé pour calmer un requérant qui s'était énervé suite à une erreur concernant sa date de naissance dans le document de légitimation établi par la sécurité. Lors de leurs visites, les délégations de la CNPT ont constaté que l'utilisation et le but de ces conteneurs de réflexion ne figurent dans aucune base légale ni dans aucune directive. **La Commission recommande de définir clairement, dans une directive écrite, le but et l'utilisation qui doit être faite de ces conteneurs de réflexion et de veiller à ce qu'ils ne soient pas utilisés à des fins disciplinaires. Lors de la présentation de ses conclusions, la Commission a pris acte du fait que ces conteneurs ne sont pas destinés à des fins disciplinaires et que ce point sera explicité dans une directive révisée.**

⁹ RS 142.311.23; <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20072202/index.html>.

¹⁰ Directive interne concernant le prononcé de mesures disciplinaires dans les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) ainsi que dans les sites délocalisés, directive ODM N° 01/12 du 1^{er} octobre 2012.



i. Sécurité

40. Les centres fédéraux visités disposent tous d'un dispositif de sécurité éprouvé.
41. Dans le centre de Bremgarten, aucun chef de service n'est présent la nuit, ce qui serait indiqué, selon la Commission.

j. Contacts avec le monde extérieur

42. Tous les centres visités disposent d'une cabine téléphonique. Dans certains cas, la direction des centres met à disposition des téléphones portables et des cartes SIM.
43. Dans les régions de montagne, notamment au col du Lukmanier, les possibilités qu'ont les requérants d'entretenir des contacts réguliers avec le monde extérieur étaient considérablement restreintes. Ces restrictions sont cependant à relativiser grâce à la permission qu'ont les résidents de quitter le centre du vendredi à la mi-journée jusqu'au dimanche soir.
44. Dans tous les centres, des aumôniers de différentes confessions sont à la disposition des requérants.

k. Personnel

45. Lors des visites, la Commission a rencontré des collaborateurs motivés et compétents qui s'impliquaient énormément et faisaient leur travail avec humanité. Elle a cependant à nouveau constaté¹¹ que la présence de différents prestataires externes, ayant chacun leur propre système de gestion et de direction, rend plus difficile une direction harmonieuse des centres.

l. Impression générale

46. L'impression générale de la Commission concernant l'organisation et la gestion des différents centres fédéraux est positive. L'infrastructure est également jugée adaptée, à l'exception du problème de la mauvaise qualité de l'air dans les hébergements souterrains, qui ne devraient pas être utilisés pour des séjours prolongés. La Commission considère toutefois que des améliorations peuvent être apportées sur le plan des mesures disciplinaires et concernant l'offre d'encadrement pour les familles avec enfants.

¹¹ Cf. Rapport de la CNPT concernant sa visite des Centres d'enregistrement et de procédure en 2012, ch. 133;
http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte_2012/121123_ber_evz-fr.pdf.



III. Synthèse des recommandations

Infrastructure

47. La Commission estime que malgré la brève durée des séjours, les besoins particuliers des enfants devraient être pris en compte de manière appropriée. Elle recommande des améliorations sur ce point. Lors de la présentation de ses conclusions à l'ODM, la Commission a pris acte de la volonté exprimée d'accorder davantage d'attention, à l'avenir, aux besoins spécifiques des enfants et des familles.

Prise en charge médicale

48. La Commission estime que les personnes chargées de la prise en charge médicale des résidents devraient disposer au moins de connaissances médicales de base et recommande à l'ODM de s'assurer que tous les prestataires avec lesquels il travaille soient en mesure de remplir cette condition. Lors de la présentation de ses conclusions, la Commission a pris acte du fait que sur la base de l'art. 26^{bis}, al. 2, de la loi sur l'asile (LAsi)¹², des conventions sont passées avec les prestataires externes pour qu'ils nomment du personnel adéquatement formés pour assurer la prise en charge médicale des requérants d'asile.

Possibilités d'occupations

49. La Commission considère que les offres d'occupations sont très utiles et recommande à l'ODM de continuer à les développer selon les possibilités.

Sanctions et mesures disciplinaires

50. La Commission estime que la manière d'appliquer les sanctions est trop mécanique et recommande un réexamen de la pratique. Lors de la présentation de ses conclusions, la Commission a pris acte du fait que les directives sur les sanctions disciplinaires sont en cours de révision.

51. La Commission recommande de définir clairement, dans une directive écrite, le but et l'utilisation qui doit être faite des conteneurs de réflexion et de veiller à ce qu'ils ne soient pas

¹² RS 142.31, loi sur l'asile du 26 juin 1998 (état au 1^{er} février 2014).



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

utilisés à des fins disciplinaires. Lors de la présentation de ses conclusions, la Commission a pris acte du fait que ces conteneurs ne sont pas destinés à des fins disciplinaires et que ce point sera traité dans une directive révisée.

Pour la Commission :

Jean-Pierre Restellini, président de la CNPT



P.P. CH-3003 Bern-Wabern, BFM

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter NKVF
Herr Jean-Pierre Restellini
Bundesrain 20
3003 Bern

3003 Bern-Wabern, 16. Juni 2014

**Bericht an das BFM betr. den Besuch der NKVF in den Bundesasylzentren 2013
(235.0/2014/68322) Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der
Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013 vom
28. April 2014; Stellungnahme des Bundesamtes für Migration**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend des Besuchs der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in den Bundesasylzentren und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme.

Eine Delegation der NKVF hat im Jahr 2013 die Bundeszentren für Asylsuchende in Lucmagn/Medel (GR), Bremgarten (AG), Châtillon (FR) und Alpnach (OW) besucht. Ziel dieser Besuche war eine Überprüfung der Situation in den Bundeszentren hinsichtlich der Einhaltung fundamentaler Grundrechte.

Das Bundesamt für Migration (BFM) nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Delegation der NKVF keinerlei Hinweise auf Misshandlungen oder unmenschliche Behandlungen festgestellt hat. Vielmehr erhielt die Delegation zahlreiche positive Äusserungen seitens der asylsuchenden Personen, wonach die Asylsuchenden durch das Personal korrekt und respektvoll behandelt werden. Das BFM stellt zudem fest, dass die NKVF einen positiven Gesamteindruck hinsichtlich der Organisation und Führung der einzelnen Bundeszentren gewinnen konnte.

Für die gemachten Beobachtungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Standards dankt das BFM und nimmt zu den im Bericht aufgeführten relevanten Punkten wie folgt Stellung:

Bundesamt für Migration BFM
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 (0)31 325 11 11, Fax +41 (0)31 325 93 79
info@bfm.admin.ch
http://www.bfm.admin.ch

I. Einleitung

1.3 Gespräche und Zusammenarbeit

Punkt 8

Anlässlich des Besuchs der NKVF in Bremgarten stellte die NKVF fest, dass das AOZ-Personal keine bzw. nur sehr beschränkte Auskunft über das Zentrum gab. Das Betreuungspersonal der AOZ sowie das Betreuungspersonal in allen anderen Bundeszentren hat die Anweisung, keine Auskunft gegenüber Dritten über das Zentrum zu geben. Auskünfte erfolgen in der Regel zentral über die Sektion Information und Kommunikation des Bundesamtes für Migration (BFM). Diese Anweisung gilt jedoch selbstverständlich nicht gegenüber der NKVF. Die Mitarbeiter wurden inzwischen über diesen Umstand aufgeklärt und auch anlässlich des Feedbackgesprächs zwischen BFM und NKVF vom 31. März 2014 konnte dieses Missverständnis geklärt werden.

II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Vorbemerkung betreffend Einschränkungen der Bewegungsfreiheit

Punkt 23

Die asylsuchenden Personen können die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie die Aussenstellen von Montag bis Freitag von 09.00 Uhr bis 17.00 Uhr und an den Wochenenden von Freitag um 09.00 Uhr bis Sonntag um 19.00 Uhr verlassen. Bei Verstössen gegen die Hausordnung (unter anderem Nichteinhaltung der Ausgangszeiten) kann eine Ausgangssperre oder Taschengeldentzug erfolgen. Die NKVF ist der Ansicht, dass die Bewegungsfreiheit durch diese schematische Anwendung der Sanktionen zu sehr eingeschränkt wird. Dies wirft Fragen der Verhältnismässigkeit auf.

Asylsuchenden, welche die Ausgangszeiten nicht beachten, oder die das Zentrum ohne Ausgangsbewilligung verlassen, kann der Ausgang vorübergehend verweigert werden. Diese sogenannten Disziplinar massnahmen werden aufgrund der in allen Zentren geltenden *Weisung zur Anordnung von Disziplinar massnahmen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie in Aussenstellen* ergriffen. Die Weisung legt die Kriterien fest, nach welchen Disziplinar massnahmen angeordnet werden können. Sie stellt eine klare und einheitliche Anwendung der Massnahmen in allen EVZ und in allen Aussenstellen sicher. Über die Anordnung von Disziplinar massnahmen entscheidet die EVZ- bzw. Aussenstellen-Leitung. Die Leitung trägt dabei dem konkreten Einzelfall Rechnung und verfügt über einen gewissen Ermessensspielraum. Umgekehrt ist es wichtig, einen geregelten Ablauf des Alltags sicherzustellen und eine Gleichbehandlung der Asylsuchenden zu gewährleisten. Insofern ist im Sinne der Umsetzung der Hausordnung eine konsequente Haltung nötig.

Wie die NKVF bereits im Feedbackgespräch vom 31. März 2014 erfahren hat, ist das BFM zurzeit daran, die Weisungen zu überarbeiten. Dabei wird auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit vermehrt einfließen. Gleichzeitig ist aber klar festzuhalten, dass auch in Zukunft eine konsequente Ahndung von Verstössen gegen die Hausordnung nötig ist. Andernfalls würden die Regeln des Zusammenlebens in einem Bundeszentrum zur Makulatur.

d. Infrastruktur

Punkt 26

Die NKVF betrachtet die Führung von unterirdischen Anlagen (z.B. Zivilschutzanlagen) mit Blick auf die Luftqualität als problematisch. Das BFM ist mit der NKVF der Meinung, dass

solche Unterbringungen nicht optimal sind. Mit Schliessung der Unterkunft Châtillon im Juni 2014 werden vorläufig keine unterirdischen Unterkünfte mehr in Betrieb sein. Ziel des BFM ist es, in Zukunft nach Möglichkeit keine solchen unterirdischen Anlagen eröffnen zu müssen. Angesichts der Unterbringungskapazität des Bundes von ungefähr 2'000 Plätzen, ist es in Situationen, in welchen die Gesuchszahlen bedeutend steigen jedoch notwendig, dass das BFM auch auf solche Anlagen zurückgreifen kann. Wenn immer möglich, wird der Aufenthalt der asylsuchenden Personen in solchen Unterkünften aber so kurz wie möglich gehalten.

Punkt 27

Die NKVF betrachtet die Infrastruktur der Bundeszentren Bremgarten und Alpnach für Familien mit Kleinkindern als nicht befriedigend. Auch das BFM ist der Ansicht, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Familien vermehrt Beachtung geschenkt werden muss. Das BFM bemüht sich deshalb darum, das Angebot soweit möglich auszubauen. Das Zentrum Alpnach ist nicht mehr in Betrieb; im Bundeszentrum Bremgarten wurde hingegen die Lage verbessert. Für die Kleinkinder und Kinder ist ein grosses Spielzimmer mit vielen Spielen vorhanden. Die Familien können ausserdem die zwei Räume der Seelsorgedienste benutzen um sich dorthin zurückzuziehen. Seit einigen Monaten ist draussen ein Spielplatz eingerichtet worden. Zusätzlich besteht ein Angebot an verschiedenen Freizeitbeschäftigungen wie Malen und Basteln. Die Mütter können ausserdem mit ihren Kindern an Nachmittagsspaziergängen teilnehmen.

f. Medizinische Versorgung

Punkt 31

Die NKVF hat bei ihren Besuchen festgestellt, dass das Zentrumspersonal die Triagierung in Sachen Arztkonsultation vornimmt. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass hierfür fachmedizinische Grundkenntnisse notwendig wären.

Seit Januar 2014 bestehen neue Verträge mit den Erbringern der Betreuungsdienstleistungen in den EVZ und den Aussenstellen. Diese Verträge sehen für jedes Zentrum neu eine Pflegefachperson vor. Die Pflegefachperson ist in jedem Zentrum die erste Ansprechperson für Asylsuchende mit gesundheitlichen Beschwerden. Die Pflegefachperson nimmt die Triage vor, d.h. sie entscheidet ob eine Person an den Arzt oder ans Spital überwiesen werden muss und stellt diesen Zugang sicher. Sie ist ausserdem zuständig für die Hausapotheke und die Abgabe von nicht rezeptpflichtigen Medikamenten. Bei rezeptpflichtigen Medikamenten gibt der Asylsuchende das Rezept dem Betreuungspersonal ab. Diese sorgt für den Kauf und die Abgabe der Medikamente.

Die Erfahrungen bisher sind positiv, zumal diese Person als Fachperson wahrgenommen und akzeptiert wird. Bezüglich medizinischer Betreuung konnte so eine Verbesserung erzielt werden.

Zurzeit sind einzig in den Bundeszentren Bremgarten und Châtillon keine Pflegefachpersonen vorhanden. Für diese beiden Zentren gelten noch die Verträge, welche vor Januar 2014 abgeschlossen wurden. Für das Bundeszentrum Bremgarten wird die Anstellung einer Pflegefachperson zurzeit mit den Erbringern der Betreuungsdienstleistungen geprüft. Das Zentrum in Châtillon schliesst Ende Juni, weshalb dort keine Änderung mehr erfolgt.

Punkt 33

Gemäss NKVF hätte die Ambulanz mindestens eine Stunde benötigt, um das Zentrum Lukmanier zu erreichen.

Die medizinische Notfallversorgung für das Bundeszentrum Lukmanier wurde folgendermassen organisiert: Die medizinische Ambulanz wurde mit einem Geländefahrzeug ab Stützpunkt Disentis/Cadi sichergestellt. Diese zentrale Lage erlaubt eine rasche Intervention für die umliegenden Gemeinden, gemäss Homepage der Blaulichtorganisation insbesondere für die beiden Strassenpässe Lukmanier und Oberalp.¹ Die Rega stellt auf ihrer Homepage ausserdem fest, dass – mit Ausnahme des Kantons Wallis – jeder mögliche Einsatzort in der Schweiz innerhalb von 15 Minuten erreicht werden kann.²

Die Objektverantwortliche des BFM für das Bundeszentrum Lukmanier stellte fest, dass die Interventionszeiten der Ambulanz bei 25 Minuten (von Disentis) bzw. 45 Minuten (von Ilanz) lagen. In einem Fall war der Einsatz eines Helikopters erforderlich. Er dürfte von Samedan, der nächst gelegenen Rega-Einsatzbasis, gekommen sein. In einem weiteren Fall musste die Feuerwehr alarmiert werden; diese benötigte – von Curaglia her – 20 Minuten Interventionszeit.

Das BFM teilt die Auffassung der NKVF, dass die medizinische Notfallversorgung innert kurzer Zeit sichergestellt werden muss. Gemäss oben gemachten Ausführungen war die Interventionszeit jedoch deutlich kürzer als 1 Stunde.

Sämtliches in den Bundeszentren eingesetztes Sicherheitspersonal ist ausserdem in Erster Hilfe ausgebildet und muss periodische Wiederholungskurse absolvieren. Bei einem medizinischen Notfall stellt es primär die Einweisung der Blaulichtorganisation sicher, kann aber bei Bedarf auch Nothilfe leisten. Ausserdem ist in jedem Bundeszentrum eine Pflegefachperson präsent, welche Teil des Betreuungsteams und bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen die erste Ansprechperson ist.

g. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Punkt 34

Die NKVF hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass in allen Zentren gemeinnützige Programme angeboten werden und erachtet diese als sinnvoll. Sie empfiehlt dieses Angebot nach Möglichkeit weiter auszubauen. Das Angebot soll so ausgestaltet sein, dass sowohl Männer wie auch Frauen gleichwertige Arbeitsmöglichkeiten erhalten.

Seit einiger Zeit beschäftigt das BFM die Asylsuchenden mit gemeinnützigen Programmen. Das BFM kann mit Kantonen, Gemeinden oder anderen Organisationen vereinbaren, dass die Asylsuchenden verschiedene gemeinnützige Arbeiten erledigen können. Es handelt sich dabei meist um Aktivitäten wie Waldwege bauen, Schnee räumen, Dorfplätze säubern oder der Bekämpfung von invasivem Unkraut (Neophytenbekämpfung). Die Asylsuchenden können freiwillig an solchen Programmen teilnehmen und erhalten dafür eine finanzielle Entschädigung in Form von Taschengeld. Ziel solcher Programme ist es, für die Asylsuchenden eine Tagesstruktur zu schaffen und die lokale Bevölkerung mit nützlichen und sinnvollen Tätigkeiten zu unterstützen. Solche Programme tragen dazu bei, dass die Asylsuchenden in der Gemeinde positiv wahrgenommen werden. Es hat sich gezeigt, dass die Asylsuchenden motiviert sind, solche Tätigkeiten auszuüben. Die Asylsuchenden können auf diese Weise einer Arbeit nachgehen und den Alltag sinnvoll gestalten.

¹ <http://www.furgertaxi.ch/sanidad/sanidad.shtml>

² <http://www.rega.ch/de/einsatz/einsatzbasen.aspx>

Das BFM baut deshalb das Angebot an solchen Beschäftigungsprogrammen Schritt für Schritt weiter aus. Beim Ausbau des Angebots an solchen Programmen sollen alle Zielgruppen berücksichtigt werden. Darunter fallen alle über 16jährigen Asylsuchenden, d.h. sowohl Männer wie Frauen, Kräftige wie Schwächere, Ausgebildete wie Ungelernte. Die in den EVZ angebotenen Beschäftigungsprogramme sollen so zusammengesetzt sein, dass für jede Zielgruppe die Möglichkeit der Teilnahme an einem geeigneten Programm besteht.

h. Disziplarmassnahmen und Sanktionen

Punkt 39

Die NKVF hält in ihrem Bericht fest, dass der Zweck und die Nutzung der Besinnungscontainer in keiner schriftlichen Weisung festgehalten sind. Es sei darauf zu achten, dass diese Besinnungscontainer nicht für disziplinarische Zwecke genutzt werden.

Die Mitarbeitenden der EVZ, bzw. Dritte, die in den EVZ im Auftrag des BFM tätig sind (Bsp. Securitas) können auf der Grundlage von Art. 218 StPO renitente Asylsuchende vorläufig festnehmen, bis die Polizei eintrifft. Die Besinnungscontainer dienen dazu, sich renitent verhaltende Asylsuchende in diesem Sinne vorläufig festzuhalten und zum Schutz Dritter, der Einrichtung oder vor sich selbst, bis zum Eintreffen der Polizei, zu isolieren. Die Polizei wird in diesen Fällen konsequent vor der Isolation alarmiert. Die Nutzung der Besinnungscontainer ist seit Januar 2014 in einer dienstlichen Anweisung zuhanden des Sicherheitspersonals schriftlich festgehalten.

Weiter kann der Besinnungscontainer auch als Schlafraum genutzt werden. Halten sich die asylsuchenden Personen nicht an die Ausgangszeiten und treffen erst nach 22.00 Uhr ein, so werden sie aufgrund der Nachtruhe nicht mehr ins Zentrum eingelassen. Sie haben so dann die Möglichkeit die Nacht im Besinnungscontainer verbringen zu können. Auf diese Weise werden alle anderen beim Schlafen nicht gestört. In solchen Fällen wird der Besinnungscontainer nicht abgeschlossen, sodass die Asylsuchenden diesen jederzeit wieder verlassen können.

Wie sich aus dem Gesagten ergibt, werden die Besinnungscontainer nicht zu disziplinarischen Zwecken bzw. der Durchsetzung der Hausordnung innerhalb der Bundeszentren benutzt.

i. Sicherheit

Punkt 41

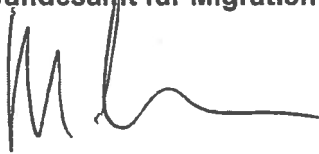
Der Bericht der NKVF hält fest, dass im Bundeszentrum Bremgarten nachts kein Dienstleister anwesend ist. Tatsächlich verhält es sich aber so, dass der Sicherheitsdienstleister 24 Stunden in der Unterkunft anwesend ist.

Das BFM dankt der NKVF für Ihren Bericht. Wie aus der Stellungnahme ersichtlich, hat das BFM die Empfehlungen der NKVF grösstenteils bereits umgesetzt. Im Rahmen der weiteren Verbesserung der Standards und zur Sicherstellung der „unité de doctrine“ werden ausserdem die Weisungen und das Controlling ständig verbessert.

Das BFM ist der Überzeugung, dass die Bundeszentren eine gute Qualität der Unterbringung bieten. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche, um im Dialog an einer ständigen Erhaltung und Verbesserung dieser Qualität zu arbeiten.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Migration BFM

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' followed by a long, horizontal, wavy line.

Mario Gattiker
Direktor