



Berne, le 3 juin 2021

Madame la Présidente-Rapporteuse du Groupe de travail sur la question de l'utilisation des mercenaires,

Monsieur le Président-Rapporteur du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises,

Messieurs les Rapporteurs spéciaux,

La Suisse reconnaît l'importance de vos mandats respectifs et leur contribution au renforcement du respect des droits de l'homme à travers le monde. Je vous assure du plein soutien et de l'entière coopération de la Suisse. En ce sens, je vous remercie pour votre communication du 8 avril 2021 attirant l'attention du gouvernement suisse sur des actes de mauvais traitements qui auraient été commis par certains employés d'entreprises privées de sécurité à l'encontre de requérants d'asile, y compris mineurs, dans des centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA). Nous vous remercions de l'opportunité qui nous est offerte de présenter nos considérations sur votre communication.

Permettez-moi tout d'abord de souligner que le gouvernement suisse attache la plus grande importance à l'hébergement et à la prise en charge des requérants d'asile dans le plein respect des droits de l'homme. La violence ne peut et ne doit pas être tolérée dans les CFA, qu'elle soit le fait de requérants d'asile ou de membres du personnel. Si, conformément au cadre légal en vigueur, le gouvernement suisse peut déléguer certaines tâches à des entités privées, celles-ci sont tenues de respecter tant le droit constitutionnel que le droit international. Le monopole de la violence reste de plus dans les seules mains de l'État suisse (cf. explications détaillées en annexe).

C'est pourquoi le gouvernement suisse et en particulier le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), qui est responsable de la gestion des CFA, prennent au sérieux les accusations d'usage excessif de la force dans les CFA.

Désireux de faire la lumière sur ces accusations, le directeur du SEM a commandé une enquête externe, qui a été confiée à un ancien juge fédéral. Celui-ci est chargé de tirer au clair les allégations et de rédiger un rapport. Les résultats de l'enquête seront rendus publics. En parallèle, un audit interne est en cours pour examiner les processus internes liés à la sécurité et la manière dont ils sont mis en œuvre.

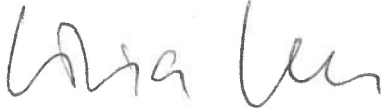
Comme exposé en annexe, tout requérant d'asile victime de violences dispose de plusieurs voies pour signaler des incidents. Des plaintes pénales ont ainsi été déposées à la suite d'un certain nombre d'incidents, qui font actuellement l'objet d'enquêtes pénales. Par ailleurs, suite aux critiques émanant de divers milieux concernant l'utilisation de containers pour y placer des personnes qui se sont vu refuser l'entrée au centre en raison d'un état d'alcoolémie prononcé ou de leur comportement violent, je peux déjà vous communiquer que le SEM a décidé de fermer lesdits containers début avril 2021 et qu'il les a fait retirer encore durant le mois de mai. Il répond ainsi également à une demande du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), qui a visité le CFA de Boudry le 30 mars 2021. Soucieux de ne pas anticiper les résultats de l'enquête externe et de l'audit interne et afin d'éviter toute ingérence dans une procédure pénale en cours, nous ne pouvons pas nous prononcer sur le fond des accusations rapportées à l'heure actuelle.

Permettez-moi, avant de conclure, de réaffirmer avec force que le gouvernement suisse ne tolère en aucun cas l'usage disproportionné de la contrainte ou de la force à l'égard des requérants d'asile. Tant les employés de la Confédération que le personnel des entreprises de sécurité et des organisations d'encadrement doivent avoir un comportement irréprochable en toutes circonstances. J'ai la conviction que nous poursuivons le même but, celui de garantir un traitement respectueux et conforme aux droits de l'homme dans les CFA. Le SEM sanctionne systématiquement le non-respect de ces principes et applique, sur le modèle d'une organisation apprenante, un suivi continu pour détecter d'éventuelles faiblesses et les corriger. L'enquête externe et l'audit interne décidés pour faire la lumière sur les informations que vous rapportez dans votre lettre répondent précisément à ce souci d'amélioration constante. Il est tout à fait possible en effet que les résultats de cette enquête et de cet audit permettent d'améliorer encore les mesures et les processus décrits en annexe.

Je tiens également à souligner que les personnes engagées dans les centres accomplissent des tâches exigeantes, dans un environnement difficile. Leur travail est indispensable pour assurer une bonne cohabitation entre les requérants d'asile. Dans son dernier rapport de fin 2020 sur ses visites dans des CFA, la Commission nationale de prévention de la torture a conclu à la conformité aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux de l'hébergement des requérants d'asile.

Soyez assurés que le gouvernement suisse déploiera tous les efforts nécessaires afin de mettre en œuvre, pour le bien de tous, les résultats des enquêtes en cours et qu'ils s'appuient aussi, notamment, sur un dialogue constructif avec la société civile. Les griefs concrets et factuels portés à notre attention vont nous permettre d'enquêter de manière approfondie sur les faits allégués.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente-Rapporteuse du Groupe de travail sur la question de l'utilisation des mercenaires, Monsieur le Président-Rapporteur du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, Messieurs les Rapporteurs spéciaux, l'assurance de ma haute considération.



Livia Leu
Secrétaire d'Etat

Annexe

Cadre législatif et/ou réglementaire existant concernant l'emploi par l'État de services privés destinés à assurer la sécurité dans les centres d'hébergement de demandeurs d'asile, et informations sur les tâches de sécurité sous-traitées et les limites posées à l'usage de la force

La Constitution fédérale suisse (Cst.) dispose que seuls des organes étatiques (Confédération et cantons) ont en principe l'obligation et la compétence d'assurer la protection de la population (art. 57 Cst, notion du monopole de la violence physique légitime en tant que prérogative de l'État). Dans certaines situations exceptionnelles et sous réserve d'une base légale, les particuliers peuvent faire un usage proportionné de la violence pour se défendre (par ex. dans une situation de légitime défense ou un état de nécessité, pour écarter un danger en lien avec le droit de propriété).

Un autre article de la Constitution prévoit que la loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale (art. 178, al. 3, Cst.). Ce type de délégation doit reposer sur une base légale suffisante, répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 5 Cst.). Les personnes et les organismes ainsi mandatés sont tenus de respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution et le droit international et de contribuer à leur réalisation (art. 35, al. 2, Cst.).

Plusieurs actes législatifs suisses contiennent des dispositions réglementant l'exécution de tâches de sécurité publique par des organismes privés. Les deux actes législatifs les plus importants à cet égard sont la loi fédérale sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUSC) et la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI). L'art. 22 LMSI autorise la délégation à des services privés de la tâche publique de protéger les personnes, les autorités et les bâtiments dont la Confédération doit assurer la sécurité. L'ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité privées par des autorités fédérales pour l'exécution de tâches en matière de protection (ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité, OESS) règle les conditions essentielles du recours à des entreprises de ce type. Elle fixe en particulier les exigences auxquelles celles-ci doivent satisfaire.

En ce qui concerne les CFA, la loi fédérale sur l'asile (LAsi) prévoit à son art. 24b que le SEM peut confier à des tiers des tâches destinées à assurer le fonctionnement des centres de la Confédération. Conformément à l'art. 6 de l'ordonnance du Département fédéral de justice et police (DFJP) relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (ci-après ordonnance du DFJP), le SEM définit les critères de qualité concernant l'encadrement et la sécurité, ces critères formant la base du cahier des charges des tiers mandatés par le SEM pour accomplir des tâches visant à assurer le fonctionnement des centres ou des logements dans les aéroports. Ces prestataires ne sont pas habilités à prendre des mesures policières, leurs compétences se limitant à faire respecter le règlement intérieur des centres. Leur cahier des charges ne prévoit donc pas de pouvoirs de police. Le SEM effectue régulièrement des contrôles de qualité.

L'ordonnance du DFJP énumère aussi de manière exhaustive les mesures disciplinaires limitées dans le temps (par ex. refus d'argent de poche ou exclusion du logement pour une durée maximale de 24 heures) qui peuvent être prononcées contre des requérants d'asile dans les CFA ou des logements à l'aéroport lorsqu'ils enfreignent leurs obligations ou qu'ils menacent la sécurité et l'ordre publics (cf. art. 24 ss de l'ordonnance). Enfin, l'ordonnance du DFJP définit les voies de droit et, en particulier, les modalités du recours contre des mesures disciplinaires. Les mesures disciplinaires prononcées oralement peuvent faire l'objet d'un recours disciplinaire auprès de la direction de l'État-major Asile du SEM. Quant aux mesures ordonnées par écrit (art. 26, al. 1, 2^e phrase, et al. 2 de l'ordonnance du DFJP), elles peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Il convient de signaler que les entreprises de sécurité n'ont pas le pouvoir de prononcer d'elles-mêmes des sanctions disciplinaires. Celles-ci doivent toujours être autorisées par le SEM.

Mesures prises pour assurer le respect du cadre législatif et/ou réglementaire existant et surtout de l'obligation de protection contre les violations éventuelles des droits de l'homme, pour assurer un traitement humain, une prévention des actes de représailles de nature raciste ou discriminatoire et pour veiller à l'exercice d'une diligence raisonnable et effective en matière de droits de l'homme

L'application de ces bases légales est un processus continu, qui s'appuie sur toute une série de mesures concrètes.

La participation à l'appel d'offres public pour la fourniture des prestations de sécurité dans les CFA présuppose déjà que les entreprises intéressées remplissent toutes les conditions pour respecter le vaste cadre juridique en vigueur. L'obligation de respecter l'ensemble des prescriptions est expressément stipulée dans les contrats conclus avec les prestataires retenus. Le SEM effectue régulièrement des contrôles – y compris le soir, la nuit et les fins de semaine – pour s'assurer que les entreprises de sécurité accomplissent correctement leur mandat. Si une faute grave est constatée, la ou les personnes concernées sont immédiatement exclues de tout engagement ultérieur au service du SEM. S'il ne parvient pas à tirer les faits au clair, le SEM peut porter plainte contre inconnu. L'incident fait alors l'objet d'une enquête indépendante par la justice.

Les prestations de sécurité concrètes à fournir sont fixées dans le contrat cadre conclu entre l'entreprise de sécurité et la Confédération suisse, qui agit par l'intermédiaire du SEM. Elles englobent pour l'essentiel l'exploitation de la loge d'accueil, le maintien de la tranquillité, de l'ordre et de la sécurité dans les bâtiments et sur le site du CFA, et l'exécution de tâches administratives en lien avec le fonctionnement de l'hébergement.

Parmi les clauses inscrites dans le contrat cadre figure en particulier un renvoi à l'art. 4 OEES, qui fixe les principales exigences auxquelles doivent satisfaire les entreprises de sécurité privées, à savoir, notamment, offrir les garanties nécessaires en matière de recrutement, de formation et de surveillance de leur personnel, faire état d'une bonne réputation et d'une conduite irréprochable et disposer d'un mécanisme de contrôle interne adéquat qui garantit que leur personnel respecte les normes de comportement et est sanctionné par des mesures disciplinaires en cas de manquement. Il est aussi prévu dans le contrat que le personnel détaché sur place doit être identifiable dans l'exercice de sa fonction (art. 6 OEES). En principe, le personnel de sécurité ne porte pas d'arme (art. 7 OEES) et ne fait pas usage de la contrainte policière (art. 9 OEES).

Dans les contrats cadres qu'ils concluent avec la Confédération, les prestataires de services de sécurité s'engagent expressément à répondre des dommages qu'ils causent sans droit dans l'accomplissement de leur mandat. Cette obligation, qui vaut non seulement pour les dommages causés à des tiers (art. 19, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires, LRCE), mais aussi pour ceux causés à la Confédération, s'applique lorsque l'employé fautif du prestataire de sécurité n'est pas en mesure de répondre lui-même du dommage (art. 19, al. 1, let. b, LRCE). Les voies de droit disponibles dans ce contexte prévoient la possibilité de recourir jusqu'au Tribunal fédéral suisse.

Il convient aussi de relever que les entreprises de sécurité mandatées sont tenues, par contrat, de conclure une assurance de responsabilité civile avec une couverture à la hauteur du risque encouru. La police d'assurance fait partie des documents à produire pour pouvoir participer à l'appel d'offres public.

Lors de la révision de la LAI, l'accent a été mis sur l'hébergement des requérants, qui doit être décent. Le nouveau plan d'exploitation Hébergement (PLEX) comporte des règles impératives qui portent sur les processus et sur les rôles et les responsabilités au sein des CFA et qui sont basées sur les recommandations formulées en 2017 par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). De nouvelles normes de qualité en matière d'hébergement et une assurance qualité, entre autres, ont été introduites. Qui plus est, un plan de prévention de la violence sera mis en œuvre d'ici à juin 2021 dans tous les CFA de chacune des régions définies en matière d'asile. Depuis plusieurs mois, du personnel supplémentaire chargé de

l'encadrement est ainsi déployé dans les CFA afin de déceler des situations potentiellement conflictuelles et de prendre les mesures préventives qui s'imposent. Les premiers échos sont positifs : le nombre d'affrontements violents et d'interventions de la police a déjà baissé. En outre, le personnel de sécurité a pour consigne de toujours faire appel aux collaborateurs chargés de l'encadrement afin de désamorcer les conflits. Parmi les autres projets pilotes, citons notamment la mise en place de consultations régulières sur les problèmes de dépendance des requérants résidant dans les CFA. Par ailleurs, des acteurs indépendants du SEM, comme les aumôniers et les services de conseil et de représentation juridique gratuits, sont actifs au sein des CFA. Ils peuvent également rapporter des critiques au SEM, une possibilité à laquelle ils font régulièrement recours.

Les processus opérationnels sont en outre adaptés régulièrement. La mise en place de la vidéosurveillance dans les CFA, les règles claires régissant l'obligation de signaler les incidents ou la possibilité donnée aux requérants de dénoncer des abus (par ex. à la représentation juridique gratuite ou au collaborateur compétent du SEM) sont quelques-unes de ces adaptations. Les prescriptions et les réglementations pertinentes sont consignées dans le plan d'exploitation Hébergement (PLEX) et leur respect donne lieu à une procédure interne détaillée de gestion de la qualité.

En application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture, qui invite les États parties à mettre en place des mécanismes nationaux chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants par des visites régulières des lieux de privation de liberté, la Suisse dispose d'une Commission nationale pour la prévention de la torture (CNPT), instaurée par le Conseil fédéral. Le mandat de la CNPT est décrit en détail dans la loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture. Il comprend l'examen de la conformité aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux des mesures restreignant la liberté des personnes hébergées dans les CFA. Les délégations de la CNPT ont accès sans restriction à tous les locaux et bénéficient d'un droit d'accès étendu aux informations concernant la situation des personnes dans les CFA, y compris les données sensibles, notamment médicales. Leurs observations et recommandations font l'objet de rapports publiés tous les deux ans.

La CNPT se fonde pour ses contrôles sur les normes nationales ou internationales pertinentes pour l'hébergement dans le domaine de l'asile, dont la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), les deux pactes de l'ONU et diverses conventions de l'ONU applicables à différents groupes-cibles (notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention relative aux droits des femmes, la Convention relative aux droits des personnes handicapées). On mentionnera aussi la Convention d'Istanbul, les directives de l'UE (en particulier la directive relative aux conditions d'accueil et la directive sur le retour) et les outils de droit souple (*soft law* ; notamment les directives du UNHCR et les normes du CPT s'appliquant à ce domaine). Au niveau national, ce sont en particulier la Constitution, la LAsi, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et l'ordonnance du DFJP. La CNPT conclut dans son rapport de 2020 que « les requérants d'asile sont en général hébergés dans des conditions conformes aux droits humains et aux droits fondamentaux¹ ».

En plus de la CNPT, le SEM donne aussi accès aux CFA en tout temps et sans annonce préalable aux délégations du UNHCR et du CPT, de manière à renforcer le contrôle externe indépendant. Le SEM examine de manière approfondie les recommandations qui lui sont adressées dans ce cadre et les met en œuvre régulièrement.

¹ Résumé du Rapport de la Commission nationale de prévention de la torture sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (2019 – 2020), N 57, p. 19, disponible sous :

<https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/fr/data/Berichte/2020/baz/ber-zus-baz-fr.pdf>

Participation des entreprises de sécurité privée domiciliées en Suisse ou sous juridiction suisse à des mécanismes de recours efficaces et voies pour déposer des plaintes de mauvais traitements infligés par des gardes de sécurité auxquels a été confiée la responsabilité d'assurer l'ordre et la sécurité dans les établissements où sont hébergés des demandeurs d'asile

Concernant la possibilité d'obtenir réparation, la Suisse reconnaît la nécessité d'accorder l'accès à des voies de recours aux victimes de violations des droits de l'homme perpétrées sur son territoire et/ou sous sa juridiction. Pour ce faire, la Suisse veille en premier lieu au bon fonctionnement de son système judiciaire et à l'existence de mécanismes alternatifs de résolution extrajudiciaire des différends. La Suisse reconnaît également sa responsabilité d'assurer aux personnes concernées un accès à des mécanismes de recours lorsque des entreprises domiciliées en Suisse sont impliquées dans des violations de droits de l'homme à l'étranger et que les victimes n'ont pas accès dans le pays d'accueil à des voies de recours efficaces. Il s'agit de considérer une combinaison intelligente de mécanismes judiciaires et extrajudiciaires.

De manière générale, tout requérant d'asile victime de violences dispose de plusieurs voies pour signaler des incidents. D'un côté, il s'agit des mécanismes de signalement au sein du CFA et de la plateforme externe sécurisée de la Confédération www.whistleblowing.admin.ch, qui recueille des informations de particuliers et d'employés de la Confédération sur des soupçons d'actes illégaux.

De l'autre côté, les requérants d'asile sont libres de déposer plainte auprès d'un poste de police (par oral ou par écrit) ou auprès du ministère public (par écrit). Depuis 2011, les procédures pénales se déroulent de la même façon dans tous les cantons : la police enquête sur les faits ; au terme de l'enquête, le ministère public chargé de l'instruction pénale décide si les preuves et les moyens de preuve sont suffisants pour poursuivre la procédure pénale. Les autorités pénales cantonales sont compétentes pour la poursuite et le jugement des infractions prévues par le code pénal, sous réserve des exceptions visées dans la loi (cf. art. 23 du code de procédure pénale suisse [CPP] pour les infractions soumises à la juridiction fédérale). Ainsi, le SEM, en sa qualité d'organe de l'administration fédérale compétent pour la gestion des CFA, n'a connaissance des plaintes pénales déposées contre les agents de sécurité que lorsqu'il se constitue partie plaignante ou lorsqu'il est appelé par le ministère public à contribuer à l'administration des preuves ou à témoigner. Il convient de mentionner que, dans une procédure pénale, la personne lésée peut exiger des dommages-intérêts et/ou des réparations pour tort moral de l'auteur de l'infraction. Qui plus est, des aides, des indemnités et des réparations au sens de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) peuvent être accordées à la victime, indépendamment de son statut.

En outre, lorsqu'un requérant d'asile est affecté avec une certaine intensité dans sa sphère juridique personnelle (abstraction faite des agissements qui relèvent du droit pénal et pour lesquels les requérants d'asile peuvent déposer une plainte pénale), il a la possibilité de demander au SEM, sur la base de l'art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), une décision relative à un acte matériel susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral (art. 31 et 33, let. d, de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral administratif, LTAF). Cela vaut également lorsque l'acte matériel est commis par une entreprise de sécurité mandatée par le SEM.

Mesures pour la mise en œuvre du Plan d'action national de la Suisse 2020-2023

Le Plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme (www.nap-bhr.admin.ch) a été révisé pour les années 2020 à 2023 par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), avec la participation des groupes d'intérêts externes (associations économiques, société civile, milieux scientifiques). Il s'appuie sur les résultats obtenus dans le cadre du Plan d'action 2016 – 2019 et a pour objectif de soutenir les entreprises par des mesures ciblées. Il s'agit par exemple de mesures visant à promouvoir la mise en

œuvre d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme (instruments, guides, etc.), à renforcer l'expertise des ambassades suisses à l'étranger et à assurer la collaboration avec les initiatives multipartites.

Les activités des entreprises suisses de sécurité privées qui opèrent en Suisse relèvent de la législation nationale (voir aussi plus haut). La Confédération est tenue de veiller à ce que les entreprises soumises à la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSSP) s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Elle soutient des initiatives visant à promouvoir le respect du droit international humanitaire et les droits de l'homme par les entreprises de sécurité privées dans les environnements complexes. Toutes ces activités sont présentées dans le Plan d'action national de la Suisse.

Initiative internationale visant à promouvoir le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme par les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) qui opèrent dans les conflits armés

En 2008, le DFAE a lancé une initiative internationale visant à promouvoir le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme par les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) qui opèrent dans les conflits armés. Cette initiative a abouti à deux avancées majeures : le « Document de Montreux » et le « Code international de conduite » (ICoC). Le « Document de Montreux », élaboré conjointement avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et adopté en 2008, énumère les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques que les États devraient adopter pour réglementer les opérations des EMSP dans les situations de conflits armés. L'« ICoC » porte principalement sur les responsabilités des entreprises de sécurité privées opérant dans des environnements complexes. Il a été élaboré en 2010, à l'issue d'un processus impliquant de nombreuses parties prenantes, aussi bien des représentants de gouvernements que des représentants du secteur de la sécurité privée et de la société civile. Bien que complémentaires, le « Document de Montreux » et l'« ICoC » sont des initiatives distinctes, avec leurs propres membres. Elles visent l'une comme l'autre à compléter et à renforcer les autres dispositifs de réglementation à l'échelle internationale ou nationale.

Le texte de l'ICoC appelait à la création d'un mécanisme de gouvernance et de contrôle afin de promouvoir, encadrer et surveiller la mise en œuvre du Code. Pour remplir ce rôle, l'Association de l'ICoC (ICoCA) a été créée en septembre 2013 en tant qu'association suisse à but non lucratif basée à Genève. Les fonctions principales de l'ICoCA sont de trois ordres :

- Certification des entreprises membres, qui implique l'évaluation de la conformité des procédures et politiques mises en œuvre par l'entreprise pour répondre aux exigences du Code ;
- Monitoring et évaluation (sur la base de méthodologies reconnues fondées sur les normes relatives aux droits de l'homme) des efforts des entreprises membres pour se conformer au Code ;
- Traitement des plaintes relatives à des violations alléguées du Code.