



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA
DEPARTAMENT FEDERAL DA GIUSTIA E POLIZIA

I.

**RAPPORT
AU GOUVERNEMENT DE LA SUISSE
RELATIF A LA VISITE EFFECTUEE EN SUISSE PAR LE
COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE
ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS (CPT)**

DU 20 AU 24 OCTOBRE 2003

II.

**RAPPORT DU CONSEIL FEDERAL SUISSE
EN REPOSE AU RAPPORT DU COMITE EUROPEEN
POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES
OU TRAITEMENTS INHUMAINS ET DEGRADANTS (CPT)
RELATIF A SA VISITE EN SUISSE**

DU 20 AU 24 OCTOBRE 2003

III.

**STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES
ZUM BERICHT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES
ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER
ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE (CPT)
ÜBER DESSEN BESUCH IN DER SCHWEIZ**

VOM 20.-24. OKTOBER 2003

IV.

**RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO
IN RISPOSTA AL RAPPORTO DEL COMITATO EUROPEO PER LA
PREVENZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O
DEGRADANTI (CPT)
RELATIVO ALLA VISITA IN SVIZZERA**

DAL 20 AL 24 OTTOBRE 2003

BERNE, DECEMBRE 2004



Strasbourg, le 16 mars 2004

Secret
CPT (2004) 22

RAPPORT

AU GOUVERNEMENT DE LA SUISSE
RELATIF A LA VISITE EFFECTUEE EN SUISSE PAR LE
COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE
ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS (CPT)

DU 20 AU 24 OCTOBRE 2003

Adopté le 5 mars 2004

TABLE DES MATIERES

Copie de la lettre transmettant le rapport du CPT.....	3
I. INTRODUCTION	4
II. CONSTATATIONS FAITES DURANT LA VISITE ET MESURES PRECONISEES...	6
A. Mauvais traitements	6
B. Eloignement des étrangers par la voie aérienne	7
C. Visite de suivi à la Prison N° 2 de l’Aéroport International de Zürich	12
D. Visite de suivi à la Zone de Transit de l’Aéroport International de Zürich	14
E. Autres questions.....	16

Copie de la lettre transmettant le rapport du CPT

Strasbourg, le 16 mars 2004

Madame, Monsieur,

Conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, j'ai l'honneur de vous adresser le rapport au Gouvernement de la Suisse, établi par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), à l'issue de la visite qu'il a effectuée en Suisse du 20 au 24 octobre 2003. Le rapport a été adopté par le CPT lors de sa 53e réunion plénière du 1 au 5 mars 2004.

Le CPT demande aux autorités suisses de fournir, dans un délai de six mois, une réponse détaillant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations du Comité et leurs réactions suite à ses commentaires et demandes d'information. Les recommandations, commentaires et demandes d'information du Comité sont indiqués en caractères gras aux paragraphes 8, 15, 16, 19, 20, 23, 28, 29, 31, 33, 37, 38, 39, 40 et 47 de ce rapport de visite. Il serait souhaitable, dans la mesure du possible, que les autorités suisses fournissent copie de leur réponse sur support électronique.

Je reste à votre entière disposition pour toutes les questions que vous souhaiteriez me poser au sujet soit du rapport, soit de la procédure à venir.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma haute considération.

Silvia CASALE
Présidente du Comité européen
pour la prévention de la torture et des peines
ou traitements inhumains ou dégradants

Office Fédéral de la Justice

Division principale droit pénal et service des recours
Bundesrain 20
CH - 3003 BERNE

cc: M. Jean-Claude JOSEPH, Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire,
Représentant Permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg

Mme Shishu von BARNEKOW MEYER, Section Droit pénal,
Office fédéral de la Justice, Berne

I. INTRODUCTION

1. Conformément à l'article 7 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après «la Convention»), une délégation du CPT a effectué une visite en Suisse du 20 au 24 octobre 2003¹. Cette visite lui avait paru «exigée par les circonstances» (cf. article 7, paragraphe 1 de la Convention).

2. L'objectif principal de cette visite de suivi était de s'assurer des mesures prises par les autorités suisses en réponse aux critiques formulées par le CPT à l'issue de sa troisième visite périodique en Suisse, effectuée en février 2001, s'agissant de la situation des «Personnes détenues en vertu de la législation relative aux étrangers» (cf. CPT/Inf (2002) 4, pages 23 à 38).

La délégation du CPT a notamment réexaminé les procédures suivies et les moyens de contrainte utilisés lors des opérations d'éloignement d'étrangers par la voie aérienne organisées au départ de l'Aéroport International de Zürich et, en particulier, la mise en œuvre des nouvelles directives en matière d'éloignement sous la contrainte du 11 avril 2002. En outre, elle a réexaminé le traitement réservé aux étrangers en attente d'éloignement détenus à la Prison N° 2 à Kloten, ainsi que celle des requérants d'asile et des passagers déclarés inadmissibles («inads»), retenus dans la zone de transit de l'Aéroport International de Zürich.

3. La visite a été effectuée par les membres suivants du CPT :

- Aleš BUTALA, Chef de la délégation
- Ioanna BABASSIKA
- Veronica PIMENOFF.

Ils étaient secondés par Fabrice KELLENS, Chef d'Unité, et Michael NEURAUTER, du Secrétariat du CPT, et assistés de :

- Odile DIAMANT-BERGER, Maître de Conférence des Universités en médecine légale, Ancien médecin responsable des Urgences médico-judiciaires, Hôtel-Dieu, Paris, France (expert)
- Katherina Delia CORSTEN (interprète)
- Heidi KOLBE DALCHER (interprète)
- Elisabeth JAQUEMET VUAGNIAUX (interprète).

¹ Le CPT a effectué trois visites périodiques en Suisse. La première visite a eu lieu en juillet 1991, la seconde en février 1996, et la troisième en février 2001.

4. La délégation a visité les lieux de détention suivants :

- Prison N° 2, Kloten
- Zone de transit de l'Aéroport International de Zürich (y compris les locaux d'hébergement pour requérants d'asile et le Centre pour les passagers déclarés inadmissibles - INAD)
- Divers locaux du Détachement de la police cantonale à l'Aéroport International de Zürich.

5. La coopération dont firent preuve les autorités suisses à l'égard de la délégation du CPT fut excellente. Lors des entretiens de début de visite organisés au niveau fédéral à Berne, la délégation s'est entretenue avec Mme Ruth METZLER-ARNOLD, Conseillère fédérale, Cheffe du Département fédéral de Justice et Police, ainsi qu'avec de nombreux hauts fonctionnaires, tant au niveau fédéral que cantonal. En outre, elle a rencontré, lors de son séjour à Zürich, M. Markus NOTTER, Conseiller cantonal de la Justice et de l'Intérieur, et Mme Rita FUHRER, Conseillère cantonale des Affaires sociales et de Sécurité.

La délégation a bénéficié d'un accès rapide aux établissements visités, ainsi que de toutes les facilités nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. A cet égard, le CPT souhaite souligner la qualité du travail de préparation effectué dès avant la visite, et de l'assistance prodiguée lors de la visite, par les agentes de liaison, Mesdames Shishu von BARNEKOW MEYER et Priska SCHÜRMAN.

II. CONSTATATIONS FAITES DURANT LA VISITE ET MESURES PRECONISEES

A. Mauvais traitements

6. Tout comme cela avait été le cas lors de la visite en 2001, la délégation n'a reçu aucune allégation de mauvais traitements de détenus par le personnel pénitentiaire à la Prison N° 2. De même, elle n'a pas reçu de telles allégations d'étrangers retenus au Centre "INAD" ou dans les locaux destinés aux requérants d'asile, visant le personnel de surveillance. En fait, nombre de détenus, d'«inads» et de requérants d'asile ont formulé des commentaires favorables en ce qui concerne la manière dont ils étaient traités par le personnel.

Par contre, la délégation a recueilli, comme cela avait été le cas en 2001, un certain nombre d'allégations de mauvais traitements d'étrangers, visant certains fonctionnaires de police chargés du contrôle des passeports à la frontière. Ces allégations concernaient principalement des injures à caractère raciste, des menaces diverses et, occasionnellement, des brutalités lors de fouilles à corps, dans le but de persuader l'étranger concerné de retourner volontairement dans son pays d'origine (en l'espèce, de ne pas entrer sur le territoire de la Confédération) ou de ne pas déposer une demande d'asile en Suisse.

7. Les allégations les plus préoccupantes concernaient toutefois des violences (coups de poing et coups de coude portés sur la partie supérieure du corps), appliquées à titre de rétorsion à la suite d'opérations d'éloignement avortées. Ces coups auraient principalement été portés lors du transfert en véhicule de police de l'étranger concerné vers les bâtiments de l'aéroport ou dans les locaux mêmes de la police. Toutefois, la grande majorité des allégations de mauvais traitements physiques en question étaient antérieures de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, à la visite et, en conséquence, les marques qu'ils auraient été susceptibles de causer auraient vraisemblablement disparu entre-temps. En outre, les registres et les dossiers médicaux consultés à la Prison N° 2 ne comportaient généralement que des mentions sommaires (cf. paragraphe 31). Cela dit, au vu de leur nombre et du fait que plusieurs personnes interrogées par la délégation ont formulé séparément des allégations concordantes, ces dernières allégations ne peuvent être rejetées d'emblée, comme étant dénuées de tout fondement.

8. **Le CPT recommande aux autorités suisses de rappeler aux fonctionnaires de police :**

- **qu'ils doivent respecter strictement les droits des étrangers dont ils ont la charge ;**
- **que les allégations de mauvais traitements infligés à de telles personnes feront l'objet d'enquêtes appropriées ;**
- **et que, le cas échéant, elles feront l'objet de sévères sanctions.**

B. Eloignement des étrangers par la voie aérienne

9. La question de l'éloignement des étrangers par la voie aérienne a été examinée en détail lors de la visite du CPT en février 2001 (cf. CPT/Inf (2002) 4, paragraphes 48 à 60) et a fait l'objet de recommandations précises. Dans son rapport en réponse, le Conseil Fédéral a fait état de nombreuses mesures déjà prises ou en préparation, visant à répondre aux critiques du CPT (cf. CPT/Inf (2002) 5, pages 18 à 30).

10. Lors de la visite en octobre 2003, la délégation du CPT a, une nouvelle fois, eu accès à une multitude d'informations sur cette question, obtenues tant auprès de la Police Cantonale de Zürich (y compris le Détachement à l'Aéroport International de Zürich), que du personnel de la Prison N° 2. En particulier, elle a obtenu copie d'ordres de mission et des rapports de mission d'escorte et s'est fait présenter tous les matériels utilisés à cette occasion. Elle s'est également entretenue avec de nombreuses personnes détenues en vue de leur expulsion à la Prison N° 2, y compris des personnes dont l'opération de rapatriement avait échoué.

11. La délégation du CPT a pris acte du travail considérable réalisé par le Groupe de réflexion intercantonal «Passagers 2» et des directives relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne du 11 avril 2002, qui en sont l'aboutissement. Ces directives reflètent, pour une grande part, à la fois l'esprit et la lettre des recommandations formulées par le CPT en la matière. Un accord est en outre intervenu entre la Conférence des Directrices et Directeurs des Départements Cantonaux de Justice et de Police et le Département Fédéral de Justice et de Police, sur le «déroulement des rapatriements effectués sous escorte et par voie aérienne (Accord relatif à la constitution d'équipes d'escorte), applicable à compter du 1^{er} juillet 2003. Cet accord constitue un engagement politique sans précédent entre les autorités fédérales et cantonales, visant à appliquer, de façon uniforme et dans le cadre de leurs compétences, les prescriptions relatives aux rapatriements sous contrainte effectués par voie aérienne, ainsi que d'autres dispositions énumérées dans l'accord en question.

Plus généralement, le CPT se félicite que, dans un souci de transparence, ces documents soient accessibles au public (cf. archives, www.kkjpd.ch).

12. Les directives relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne du 11 avril 2002 font tout d'abord état des principes généraux de légalité des moyens de contrainte (article 2), de proportionnalité quant à leur usage (article 3) et de l'égalité des droits et de l'interdiction de discrimination (article 4), pour ensuite s'attacher à la question essentielle du choix de l'escorte (article 5) et de sa formation (article 6).

S'agissant de ce dernier point, les directives mettent notamment en évidence les critères applicables au choix du personnel d'escorte (expérience professionnelle avérée au sein des forces de l'ordre, qualités relationnelles et stabilité émotionnelle, résistance au stress et à la frustration, maîtrise de langues étrangères), ainsi que ceux spécifiquement applicables aux chefs d'escorte (notamment des qualités de négociateur). Ces critères de sélection stricts sont en outre assortis d'une obligation de formation spécifique, visant divers sujets (bases légales et statutaires, relation avec les commandants de bord, gestion des conflits et des situations de crise, utilisation des moyens de contrainte), une formation plus développée étant mise en place pour les chefs d'escorte.

13. La délégation du CPT a également pris acte des moyens de contrainte non autorisés, et se félicite en particulier de l'interdiction de l'utilisation de moyens de contrainte «inhumains ou dégradants» (article 7) et de l'interdiction d'utiliser des moyens qui entravent la respiration des personnes devant être rapatriées (article 8), notamment l'interdiction, même pour une durée provisoire, «de mettre un bâillon sur la bouche et/ou le nez de la personne concernée ou de lui mettre la main sur la bouche ou un objet dans la bouche pour l'empêcher de crier» et de «lui couvrir la tête (par exemple, avec un casque) lorsqu'il pourrait en résulter des problèmes respiratoires ». De même, «les techniques visant à menotter, à maintenir au sol ou à transporter les personnes (*hogtieing*) sont interdites, lorsque la position dans laquelle elles sont effectuées pourrait occasionner la mort par asphyxie (cf. mort par asphyxie positionnelle)». Il convient en outre de noter que le port de «couches» ne peut être utilisé qu'avec le consentement de la personne concernée et que, pendant un vol de plusieurs heures, il est interdit d'empêcher d'office la personne concernée de se rendre aux toilettes.

14. S'agissant des moyens de contrainte autorisés (article 11), les directives précisent que, pour autant qu'ils ne mettent pas en danger la santé de la personne concernée et que leur emploi s'avère indispensable en raison de la résistance opposée par la personne à rapatrier, il peut être fait usage des mesures suivantes : attacher les mains, les bras, les pieds ou les jambes au moyen de différents types de menottes [...], attacher la personne sur une chaise roulante ou sur une civière, ou ceinturer la personne au siège ou lui mettre une camisole de force. Il est en outre précisé que si les agents d'escorte doivent resserrer les liens, en raison de la résistance dont fait preuve la personne à rapatrier, les articulations correspondantes doivent être protégées des blessures et contusions.

15. L'utilisation des techniques en question a fait l'objet, lors de la visite, de diverses simulations par des chefs d'escorte expérimentés. A cette occasion, la délégation a fait état de certaines remarques concernant la pose de menottes aux poignets, les mains étant placées paume contre paume, cette façon de procéder engendrant inévitablement à terme un cisaillement des poignets. Il a été convenu, de concert avec les chefs d'escorte présents, de placer dans le futur les menottes aux poignets, les mains étant placées sur le ventre, au niveau de la taille, coudes à 90°.

S'agissant en outre des techniques d'immobilisation utilisées pour maîtriser une personne récalcitrante, par exemple en l'immobilisant au sol, face contre terre, la délégation du CPT a pris acte de l'organisation de cours d'information sur l'asphyxie posturale pour les chefs d'escorte, avec le soutien de l'Institut de Médecine Légale de Berne. Il s'agit là d'une initiative des autorités suisses dont le CPT se félicite vivement. **Au vu de leur pertinence, ces informations sur les risques d'asphyxie posturale lors de l'immobilisation de personnes récalcitrantes devraient être intégrées dans le cursus général de la formation de base des fonctionnaires de police suisses, au titre des risques liés à l'utilisation des moyens de contrainte.**

16. Les directives font également état des diverses mesures nécessaires à la préparation des rapatriements (généralités, entretien préparatoire avec le futur rapatrié, etc.) (articles 14 et 15). Dans ce contexte, le CPT se félicite particulièrement des mesures prises pour informer en détail la personne à rapatrier sur les modalités de son rapatriement, en ce compris de l'utilisation éventuelle des moyens de contrainte, si cette dernière venait à opposer une résistance, l'ensemble de cette procédure faisant l'objet d'un procès-verbal spécifique.

Toutefois, la délégation du CPT a pris note du fait que cette procédure d'avertissement et d'information pourrait ne pas être suivie dans certaines circonstances. En effet, il est précisé «qu'il ne faut renoncer à un entretien préparatoire que s'il s'avère que cet entretien n'occasionnera que des complications (supplémentaires) lors du rapatriement ou si un rapatriement avait déjà été effectué et avait échoué» (article 15, alinéa 3). La délégation a observé qu'en pratique, les fonctionnaires de police faisaient régulièrement usage de cette disposition, lorsqu'il s'agissait de préparer une opération de rapatriement non volontaire.

La possibilité offerte aux fonctionnaires de police de ne pas suivre la procédure d'avertissement et d'information prévue, s'ils estiment que «l'entretien n'occasionnera que des complications» donne, aux yeux du CPT, une latitude trop importante à ces fonctionnaires et est potentiellement source d'abus ; toute exception de cette nature devrait être définie de manière circonstanciée. En outre, le fait qu'une tentative de rapatriement ait échoué ne devrait pas automatiquement exclure la possibilité de suivre la procédure classique d'avertissement et d'information. Une telle décision devrait être prise à la suite d'un examen au cas par cas.

Le CPT recommande que les directives soient revues afin qu'elles prennent en compte les commentaires ci-dessus.

17. Les questions d'ordre médical sont respectivement traitées aux articles 13, 16 et 17 des directives relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne.

La rédaction actuelle de l'article 13 des directives, qui traite des «mesures médicales», mérite une attention toute particulière de la part du CPT, car cet article concerne une question délicate, à savoir celle de l'utilisation éventuelle de «médicaments avec effets tranquillisants ou sédatifs [...] destinés à favoriser le bon déroulement de l'opération d'éloignement» (cf. CPT/Inf (2003) 35, paragraphe 40). En l'espèce, l'article 13 prévoit «qu'il convient de calmer, contre son gré, la personne devant être rapatriée au moyen de médicaments uniquement lorsque tous les facteurs ci-après sont réunis :

- le comportement de la personne laisse supposer qu'elle pourrait se blesser ou blesser autrui ou mettre sérieusement en danger sa vie ou celle des autres,
- une visite médicale a été effectuée avant le renvoi et il n'existe, du point de vue médical, aucune contre-indication à une prise de médicaments,
- le médicament est administré par un médecin ou à sa demande expresse,
- une personne ayant une formation médicale (médecin ou secouriste) surveille l'intéressé pendant toute la durée du rapatriement».

Le libellé actuel de l'article 13 soulève diverses questions de nature éthique et déontologique, en ce qu'il prévoit, théoriquement, la possibilité, dans une situation d'urgence, d'administrer un traitement médicamenteux contre le gré d'une personne devant être rapatriée, hors indication médicale expresse.

18. La délégation du CPT a examiné, dans ce contexte, de nombreux dossiers relatifs à des opérations de rapatriement de niveau 4, y compris des opérations ayant nécessité un accompagnement médical. Les membres médicaux de la délégation ont trouvé trace, dans au moins un des dossiers consulté, «d'injections à des fins d'apaisement»², administrées par un médecin accompagnateur, sans pour autant qu'une indication médicale ne soit consignée. A cet égard, la délégation a noté que les dossiers de rapatriement examinés ne comprenaient pas de «sous-dossier médical confidentiel», tenu par le médecin accompagnateur, contenant toutes les informations médicales confidentielles relatives à la personne à rapatrier³ et le suivi médical assuré par le médecin durant l'opération de rapatriement, notamment les informations relatives à l'utilisation éventuelle de médicaments à effets tranquillisants ou sédatifs (indications médicales pour l'administration du traitement; médicament administré, mode d'administration et dosage; consentement ou non du patient; effets observés, etc.).

19. Le CPT recommande qu'un «sous-dossier médical confidentiel» soit ouvert pour toutes les opérations d'éloignement où un accompagnement médical est prévu, à la lumière des commentaires ci-dessus. Ce dossier devrait être conservé par une autorité médicale appropriée, une fois l'opération de rapatriement réalisée. Le Comité recommande en outre que les directives soient revues, afin qu'elles prennent explicitement en compte le critère de «l'indication médicale expresse», s'agissant de l'utilisation éventuelle de médicaments à effets tranquillisants ou sédatifs lors d'opérations d'éloignements sous la contrainte.

20. Le CPT croit savoir que des préoccupations d'ordre éthique et déontologique, similaires à celles soulevées par le CPT au paragraphe 17 du présent rapport, seraient à l'origine de discussions actuellement en cours entre la Conférence des Directrices et des Directeurs des Départements Cantonaux de Justice et de Police (CCDJP) et l'Académie Suisse des Sciences Médicales. Ces discussions viseraient à s'assurer du respect, en toutes circonstances, du critère de «l'indication médicale expresse» lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les dispositions de l'article 13 des directives relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne. **Le CPT souhaite être informé des résultats des discussions entre la CCDJJ et l'Académie Suisse des Sciences Médicales.**

21. La mise en détention, la fouille et le transport à l'aéroport ont également fait l'objet de directives précises (articles 18 à 22). Le CPT souligne en particulier l'utilité et l'importance de la bonne tenue du journal sur l'exécution du renvoi («log»), qui devrait, cas échéant, permettre aux autorités de tutelle et aux organes chargés des inspections de vérifier les conditions dans lesquelles ont été effectuées, en pratique, les opérations de rapatriements. Dans ce «log» doivent notamment figurer «tous les moyens de contrainte dont l'utilisation a été ordonnée, leur renforcement, leur assouplissement ou leur levée, ainsi que les [...] autres dispositions importantes (par exemple, la distribution de nourriture)», ainsi que «l'heure exacte, les motifs, [...] le nom de l'agent d'escorte ayant donné les ordres et de celui les ayant exécutés» (article 19).

² «Injektion zur Beruhigung» ou «Beruhigungsmittel».

³ Les directives disposent «qu'en présence de problèmes de santé manifestes ou si la personne devant être rapatriée fait valoir de tels problèmes, il sera procédé à un examen médical afin de savoir si la personne peut ou non voyager par avion [...] et que [...] les résultats de l'examen médical seront communiqués par écrit au chef de la police des étrangers, ainsi qu'à la personne ordonnant l'exécution du renvoi» (article 16, alinéas 1 et 3). De même, il est précisé que «si, sur base du rapport médical et tout au plus en tenant compte des conditions médicales, le renvoi est considéré comme exécutable, il importe de communiquer à la personne concernée, lors de l'entretien préparatoire, le contenu du diagnostic et de transmettre au chef d'équipe une copie du rapport au plus tard avant le départ de l'aéroport» (article 16, alinéa 4).

Une bonne tenue de ce journal devrait non seulement permettre un contrôle efficace par les organes spécialisés, internes ou externes, que ce soit lors de l'opération d'éloignement ou lors d'un contrôle a posteriori, mais aussi permettre d'écarter, lorsque cela s'avère fondé, les allégations fallacieuses de mauvais traitements lancées à l'encontre des personnels chargés des missions d'escorte. En l'espèce, la délégation du CPT a pu vérifier que les journaux d'exécution des renvois étaient scrupuleusement tenus par les fonctionnaires de police responsables.

22. Les directives traitent également des procédures à suivre à l'aéroport de départ, lors d'escales et lors de l'arrivée à destination, ainsi que des relations avec les compagnies aériennes et les membres de l'équipage de l'avion. Enfin, le chef d'escorte responsable doit rédiger un rapport de mission, auquel est joint le journal sur l'exécution du renvoi, ces derniers devant être adressés dans les 48 heures à l'autorité cantonale compétente en matière d'exécution de renvois (article 36).

23. Le CPT avait également souligné l'importance, dans son rapport relatif à la visite de 2001, de sa recommandation visant à soumettre tout étranger ayant fait l'objet d'une opération d'éloignement avortée à un examen médical, dès son retour en détention, que ce soit dans un établissement de police, un établissement pénitentiaire ou un centre spécialement adapté à la rétention des étrangers (cf. CPT/Inf (2002) 4, paragraphe 60). De l'avis du CPT, une telle procédure, appliquée de manière systématique, ne sauvegarderait pas seulement les intérêts de l'étranger concerné, mais protégerait également les membres des forces de l'ordre contre des allégations fallacieuses de mauvais traitements.

Force a été de constater lors de la visite à la Prison N° 2 que cette recommandation n'avait pas été pleinement suivie d'effet. En effet, un membre du personnel pénitentiaire - et non un membre du service médical - se rendait auprès de chaque étranger ayant fait l'objet d'une tentative d'éloignement avortée afin de lui proposer un examen médical. Dans le contexte particulier des opérations de rapatriement, le CPT estime que cette offre d'examen médical devrait être formulée par du personnel de santé, lors d'un contact direct et confidentiel avec l'étranger concerné.

Le CPT a pris note avec grande satisfaction du soutien exprimé par M. NOTTER, Conseiller Cantonal de la Justice et de l'Intérieur, à l'issue de la visite à l'égard du principe de l'offre systématique d'un examen médical, effectué par un médecin ou un(e) infirmier(ière) qualifiée faisant rapport au médecin, à tout étranger ayant fait l'objet d'une tentative d'éloignement avortée. **Le CPT espère vivement que la recommandation susmentionnée sera mise en oeuvre sans autre délai, en prenant en compte les commentaires ci-dessus, s'agissant de toutes les opérations d'éloignement d'étrangers sous contrainte effectuées au départ de la Suisse.**

24. En résumé, le CPT se félicite de l'élaboration de directives détaillées destinées à réduire, autant que faire se peut, les risques de mauvais traitements (et en particulier les risques pour la santé des étrangers concernés) lors d'opérations de rapatriements sous contrainte par la voie aérienne. De même, à la lumière des faits constatés lors de la visite, il se félicite des efforts entrepris par les autorités suisses, à tous les niveaux, afin d'assurer une mise en œuvre complète des directives en question et la mise en place de critères de sélection stricts et de programmes de formation spécifiques de haut niveau, à même de garantir un haut niveau de professionnalisme des personnels en cause. Cela dit, les éléments dont question aux paragraphes 7 et 16 à 19 du présent rapport démontrent qu'il convient de rester vigilant à ce sujet.

C. Visite de suivi à la Prison N° 2 de l'Aéroport International de Zürich

25. Lors de la visite à la Prison de l'Aéroport, la délégation a concentré son activité sur la Section hébergeant les personnes en voie d'expulsion ("*Abteilung Ausschaffungshaft*" - Prison N° 2). Elle a par ailleurs eu des entretiens avec de nombreux étrangers ayant fait l'objet d'une opération d'éloignement avortée.

26. La Prison N° 2 était surpeuplée, hébergeant 124 détenus pour une capacité officielle de 106 places. Cela dit, le CPT a pris acte de la volonté clairement exprimée par les autorités du Canton de Zürich lors de leur rencontre avec sa délégation, de ne dépasser, à aucun moment, un niveau d'occupation de 130 détenus. Cet engagement de ne pas dépasser un taux d'occupation de 123 % constitue à n'en point douter un acte positif à mettre au crédit des autorités zurichoises. Toutefois, **il conviendrait que ces dernières prennent des mesures afin que cette situation de surpopulation ne perdure pas indûment.**

27. En ce qui concerne les conditions matérielles et le régime de détention, ils restaient d'un haut niveau, comme en 2001. Le CPT se félicite en outre des développements positifs supplémentaires intervenus depuis cette dernière visite. L'aire d'exercice en plein air avait été modifiée, pour les mineurs et pour les femmes, conformément à la recommandation formulée en la matière par le CPT (cf. CPT/Inf (2002) 4, paragraphe 69). De plus, la période de temps offerte aux mineurs, s'agissant des activités sportives, avait été augmentée de deux à trois heures par semaine. Le CPT a également pris acte du fait que tous les détenus se voyaient maintenant proposer un travail et ce, environ cinq heures par jour ouvrable.

28. S'agissant des mesures d'isolement à titre disciplinaire, le CPT a pris acte du fait que le recours à de telles mesures était, tout comme en 2001, rarissime. Toutefois, selon le nouveau Règlement sur l'Exécution des Peines («*Justizvollzugsordnung*») du Canton de Zürich du 24 octobre 2001⁴, les détenus faisant l'objet d'un placement à l'isolement disciplinaire n'ont toujours pas accès à de la lecture (à l'exception de la Bible et du Coran). Ce nouveau règlement ne fait que refléter une pratique déjà bien établie par l'Ordonnance de 1975 sur les Prisons Cantonales de la Police du Canton de Zürich du 25 juin 1975, qui interdit l'accès à la lecture durant un placement à l'isolement disciplinaire (article 48, paragraphe 2) dans les autres établissements pénitentiaires de la police du Canton de Zürich.

Le CPT recommande aux autorités suisses de prendre des mesures afin que les détenus faisant l'objet d'un placement à l'isolement disciplinaire à la Prison N° 2 aient accès à un éventail plus large de lecture. Des dispositions identiques devraient être prises à l'égard des autres établissements pénitentiaires de la police du Canton de Zürich.

⁴ Cf. articles 133 à 146 ; ce Règlement abroge l'Ordonnance du 17 décembre 1997 relatif à la Prison de l'Aéroport.

29. Quant à l'isolement de sécurité et à sa recommandation formulée en matière procédurale (cf. CPT/Inf (2002) 4, paragraphe 73), le CPT a pris note de la prise de position des autorités zurichoises qui fait état de l'absence de moyens de recours spécifiques en la matière, ces autorités se référant au droit général de plainte des détenus.

Le CPT souhaite rappeler qu'en raison de la gravité de la mesure en cause, la procédure de mise à l'isolement pour des motifs de sécurité devrait bénéficier de garanties explicites spécifiques.

Le Comité réitère sa recommandation selon laquelle les principes suivants devraient être intégrés dans la législation cantonale pertinente :

- **que le détenu soit informé par écrit des raisons de la mesure prise à son encontre (étant entendu que les raisons données pourraient ne pas inclure des détails que des exigences de sécurité justifieraient de ne pas communiquer au détenu), ainsi que des moyens de la contester ;**
- **que le détenu ait la possibilité de présenter son point de vue sur la question ;**
- **que le détenu puisse contester la mesure devant une autorité appropriée.**

De plus, le placement à l'isolement de sécurité n'était pas consigné dans un registre spécifique à la Prison N° 2 ; **un tel registre spécifique devrait être tenu à la Prison N° 2, consignnant toutes les mesures de placement à l'isolement de sécurité.**

30. En ce qui concerne l'amélioration des informations à disposition des détenus à la Prison N° 2, la délégation du CPT a été informée d'un projet de création d'une chaîne vidéo interne, visant à transmettre dans les cellules, et ce dans diverses langues, d'informations pertinentes sur l'établissement. Le CPT se félicite de cette initiative de nature à améliorer l'information générale des détenus étrangers sur leur situation.

31. S'agissant du service médical, l'évaluation satisfaisante de 2001 restait globalement d'application. Toutefois, deux éléments doivent être mis en exergue. Tout d'abord, les dossiers médicaux des détenus de la Prison N° 2 étaient très succincts, ne comportant, en pratique, que les notes de l'infirmière (alors que lors de la visite de 2001, les dossiers médicaux informatisés des détenus étaient bien tenus).

La délégation du CPT a également noté l'absence d'une stratégie préventive visant à identifier les détenus ayant besoin d'une assistance psychologique/psychiatrique, alors que les tentatives de suicide et d'automutilation étaient chose courante.

Le CPT recommande qu'il soit remédié aux deux déficiences ci-dessus.

D. Visite de suivi à la Zone de Transit de l'Aéroport International de Zürich

32. Les conditions de séjour des «*inads*» ont été déjà décrites en détail dans le rapport du CPT sur la visite de 2001 (cf. CPT/Inf (2002) 4, paragraphe 62). Ces conditions restaient, dans l'ensemble, satisfaisantes en 2003.

S'agissant des *requérants d'asile*, dont les conditions d'hébergement avaient été critiquées en 2001 (cf. CPT/Inf (2002) 4, paragraphes 63 à 67), la délégation du CPT a constaté que de nouveaux locaux avaient été mis à disposition, qui offraient de bien meilleures conditions de séjour. D'une capacité maximale de 66 places et d'une capacité optimale de 45 places, les nouveaux locaux hébergeaient, lors de la visite, 13 requérants d'asile, dont 4 femmes, dans deux chambres (dortoirs) distinctes. Une salle de TV/réfectoire venait compléter le tout, ainsi que des sanitaires bien entretenus.

La délégation du CPT a toutefois noté que, tant au Centre INAD que dans les locaux pour requérants d'asile, aucune disposition particulière n'avait été prise pour l'hébergement de mineurs non accompagnés. En conséquence, ces derniers étaient hébergés avec des adultes. Cela dit, dans de telles circonstances, les mineurs étaient généralement hébergés avec les femmes.

33. Tant les «*inads*» que les *requérants d'asile* circulaient à leur guise dans la zone de transit durant la journée. Cela dit, tout comme en 2001, ils ne bénéficiaient pas d'un exercice en plein air quotidien, alors que leur rétention en zone de transit pouvait se prolonger durablement. Dans ce contexte, la délégation a été informée qu'une promenade était possible tous les trois jours, à la «demande expresse» de l'étranger concerné, et que cette promenade pouvait être effectuée dans les aires de promenade de la Prison N° 2.⁵ Cependant, il est rapidement apparu que les étrangers retenus n'étaient pas informés d'une telle possibilité. Il n'est dès lors guère surprenant que le nombre d'étrangers par an qui ait bénéficié d'une telle promenade soit infime.

Le CPT recommande que les «*inads*» et les requérants d'asile retenus dans la zone de transit de l'aéroport pendant une période prolongée se voient offrir une heure au moins d'exercice en plein air par jour. Des mesures devraient être prises afin que les étrangers concernés soient dûment informés de cette possibilité.

34. S'agissant des soins médicaux pour les «*inads*» et les *requérants d'asile*, la délégation a constaté avec préoccupation que les recommandations formulées par le CPT en la matière à l'issue de la visite de 2001 (cf. CPT/Inf (2002) 4, paragraphes 81-82) n'avaient pas été mises en œuvre. En l'espèce, les «*inads*» et les requérants d'asile retenus dans la zone de transit de l'aéroport ne faisaient pas l'objet d'un examen médical d'arrivée et des visites régulières d'un(e) infirmier(ière) n'avaient pas été mises sur pied.

En outre, la délégation a recueilli plusieurs allégations selon lesquelles les étrangers concernés n'auraient pas un accès aisé au médecin durant leur séjour en rétention, le personnel de surveillance procédant apparemment à un tri des demandes de consultation.

⁵ Cf. l'Instruction du 11 juillet 2001 de la Direction des Affaires sociales de la Sécurité du Canton de Zürich, article 4, et l'Instruction interne du 22 janvier 2003 de la Direction de la Prison N° 2.

35. La prise de position de l'Office Fédéral des Réfugiés selon laquelle une visite médicale systématique n'est pas réalisée à l'aéroport, étant donné que les requérants d'asile autorisés à entrer sur le territoire de la Confédération sont obligatoirement soumis à une telle visite dans les centres d'enregistrement, n'est guère convaincante. Force est de constater qu'en pratique, un transfert d'un requérant d'asile dans un centre d'enregistrement n'est effectué qu'après plusieurs jours, voire généralement plusieurs semaines de rétention en zone de transit. En outre, aucune solution satisfaisante n'est donnée s'agissant du problème posé par les passagers déclarés «inadmissibles», qui peuvent être retenus par les autorités, en zone de transit, pendant une période prolongée, ni pour la visite régulière d'un(e) infirmier(ière).

36. Le CPT tient à souligner une fois de plus l'importance qu'il convient d'apporter à l'état de santé physique et psychologique des étrangers en question, étant donné que ces derniers peuvent avoir connu des situations difficiles ou même avoir été soumis à la torture ou à d'autres formes de mauvais traitements avant leur arrivée en Suisse, sans compter l'importance que le constat de ces mauvais traitements peut avoir dans le cadre de l'introduction d'une demande d'asile. De plus, un examen médical à l'arrivée est fortement souhaitable sous l'angle de la médecine préventive (par exemple, dans le cadre de la prévention des maladies transmissibles).

Au vu de la capacité d'hébergement des locaux pour «inads» et requérants d'asile, et du profil des étrangers concernés, le CPT souligne une nouvelle fois l'intérêt de visites régulières par un(e) infirmier(ière), qui assurerait, outre l'examen médical d'arrivée, la distribution des médicaments et le tri des demandes de consultation médicale.

37. Le CPT en appelle aux autorités fédérales et cantonales pour qu'elles prennent des mesures sans autres délais afin de faire en sorte que :

- **tous les passagers «inads» et requérants d'asile retenus en zone de transit bénéficient d'un examen médical, si possible, le jour même de leur placement en rétention ; cet examen pourrait être effectué par un médecin ou par un(e) infirmier(ière) qualifié(e) faisant rapport à un médecin ;**
- **le Centre INAD et les locaux pour requérants d'asile soient visités régulièrement par un(e) infirmier(ière).**

38. En ce qui concerne enfin les contacts avec le monde extérieur, la délégation a recueilli - tout comme en 2001 - des allégations selon lesquelles des étrangers retenus au Centre INAD et dans les locaux pour requérants d'asile se seraient vu confrontés à des difficultés pour recevoir des visiteurs. **Le CPT réitère sa recommandation selon laquelle des dispositions particulières devraient être prises afin que des étrangers retenus au Centre INAD et dans les locaux pour requérants d'asile puissent effectivement recevoir des visites (y compris par des représentants des ONG).**

39. S'agissant enfin de questions de procédure, la délégation a noté que toute la procédure visant les « inads » est, à l'heure actuelle, une procédure exclusivement orale. Vu les effets non négligeables des décisions prises par les autorités à leur égard, notamment sur le plan des libertés personnelles, **le CPT recommande que les autorités suisses formalisent, par écrit, les diverses mesures prises à l'encontre des «inads» ainsi que des moyens de faire appel des décisions en question, et les en informent, si nécessaire, avec le concours d'un interprète.**

E. Autres questions

40. Lors de sa visite, la délégation a également reçu des informations s'agissant de l'évolution envisagée de la législation relative aux étrangers, à l'asile, et aux mesures de contrainte. **Le CPT souhaite recevoir des informations mises à jour sur l'évolution des dossiers en question (et notamment, sur les modifications apportées aux garanties juridiques offertes aux étrangers concernés, « inads » ou requérants d'asile), ainsi que copie du projet de loi sur les mesures de contrainte, lorsque ce dernier sera disponible.**

41. La délégation du CPT a également pris connaissance du texte⁶ de l'«Accord entre le Conseil Fédéral Suisse⁷ et le Gouvernement de la République du Sénégal en matière de migration» (Accord de transit) signé à Dakar le 8 janvier 2003. Cet accord fut ultérieurement dénoncé unilatéralement par le Sénégal, le 2 mars 2003, avant son entrée en vigueur. Toutefois, l'intérêt de l'examen du texte subsiste, car les autorités suisses ont clairement indiqué à la délégation leur volonté de chercher à conclure de tels accords avec d'autres pays, principalement africains.

42. L'accord prévoyait une procédure innovante au niveau européen, visant à résoudre le problème de l'augmentation considérable des cas en suspens de renvois d'étrangers en situation irrégulière, particulièrement en provenance d'Etats d'Afrique de l'Ouest⁸. L'Office Fédéral des Réfugiés avait engagé à cette fin des négociations avec des Etats de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest - dont le Sénégal - visant à établir un transit permettant d'effectuer les démarches d'établissement de l'identité/confirmation de la nationalité de la personne en situation irrégulière, directement dans sa région d'origine, et non plus en Suisse.

43. En l'espèce, l'accord prévoyait que la Partie Contractante requise [le Sénégal] autorise, à la demande de la Partie Contractante requérante [la Suisse], «le transit sous ou sans escorte de ressortissants d'Etats tiers frappés d'une décision de renvoi ou d'interdiction d'entrée» en Suisse (article 3, paragraphe 1). Le même article dispose en outre que «le voyage [...] vers le pays de destination est sous l'entière responsabilité de la Partie requérante, qui s'engage à réadmettre cette personne si, pour une raison quelconque, elle est dans l'impossibilité de poursuivre son voyage à travers d'éventuels pays de transit et que le pays de destination ne peut la réadmettre» (article 3, paragraphe 3). Le texte précise de plus «que la Partie requérante ne doit utiliser une telle procédure qu'une fois que ses autorités d'exécution ont épuisé tous les moyens habituels pour obtenir un document de voyage auprès de la représentation diplomatique ou consulaire compétente de l'Etat d'origine de l'intéressé » (article 11, paragraphe 2).

⁶ Le texte complet de l'accord est accessible sur le Site Web du Département Fédéral de Justice et Police (www.dfpj.admin.ch/doks/mm/files/030304a_abk-f.pdf).

⁷ En vertu des traités bilatéraux en vigueur entre la Confédération et la Principauté du Liechtenstein, le présent accord s'applique également à la Principauté du Liechtenstein.

⁸ Suivant les informations transmises au CPT le 23 octobre 2003 par l'Office Fédéral des Réfugiés, le nombre de ressortissants d'Etats d'Afrique de l'Ouest en situation irrégulière en Suisse est passé de 28 à la fin 1992 à 1.852 au 31 août 2002. En outre, en 2001, pratiquement aucune des personnes originaires de l'un de ces pays ne disposait de documents d'identité, que ce soit lors du dépôt de leur demande d'asile en Suisse ou lors d'un contrôle par les autorités. Les cas en suspens - par rapport à l'ensemble des personnes en phase de renvoi - sont ainsi passés de 2 % en 1998 à 15,9 % en 2002.

44. Selon les termes mêmes de l'accord, la durée de séjour dans les zones de transit de la Partie requise doit être la plus courte possible, et ne peut excéder 72 heures (article 7, paragraphe 1). Il convient de noter que pendant cette période, le ressortissant concerné "est hébergé dans des locaux prévus à cet effet" et bénéficie de la "possibilité de téléphoner à l'extérieur [...]" (article 8).

45. Comme déjà indiqué, le séjour en zone de transit a pour but l'établissement de l'identité/la confirmation de la nationalité de ressortissants d'Etats tiers africains. Ces vérifications peuvent être menées sur le territoire de l'Etat de transit [le Sénégal], par les autorités de cet Etat. De plus, les agents de l'Etat requérant appuient, si nécessaire, les agents de l'Etat requis dans leurs vérifications.

S'agissant de l'embarquement du ressortissant concerné ou de sa garde, cette tâche est assurée, en cas de transit sous escorte, par des agents d'escorte de la Partie requérante, avec l'assistance et sous l'autorité de la Partie requise. Sous certaines conditions, et en accord avec les agents d'escorte, ces tâches peuvent être confiées à la Partie requise (article 5). Dans l'hypothèse d'un transit sans escorte, la garde et l'embarquement sont intégralement assurés par les représentants de la Partie requise (sous réserve de l'accord préalable de cette dernière) (article 6).

Dans un certain nombre de cas de figure, notamment le refus d'embarquement ou l'impossibilité matérielle de poursuivre le voyage, la Partie requérante [la Suisse] s'engage à reprendre le ressortissant de l'Etat tiers concerné.

46. Le CPT prend acte des dispositions particulières applicables lorsque le transit des ressortissants d'Etats tiers ne peut être demandé et fait spécifiquement l'objet d'un refus (y compris lorsque de tels cas sont découverts *a posteriori*⁹). De même, il prend acte que «le présent accord n'affecte pas les obligations des Parties Contractantes découlant : [...] c. de l'application des dispositions des accords souscrits par les Parties dans le domaine de la protection des Droits de l'Homme [...]» (article 18).

47. Cela dit, le CPT doit faire état de ses plus nettes réserves concernant les «accords de transit» du type de ceux décrits ci-dessus.

Il est avéré que l'objectif poursuivi par cet «accord de transit» est de permettre d'établir l'identité/de confirmer la nationalité de ressortissants d'Etats africains tiers, aux fins d'assurer leur rapatriement dans leur pays d'origine. Cette opération d'identification «de la dernière chance» est tentée lors du séjour des ressortissants concernés dans les zones de transit aéroportuaires de la Partie requise [le Sénégal], par des représentants de cette Partie, appuyés, si nécessaire, par des agents de l'Etat requérant, alors même que les ressortissants étrangers en question se sont souvent soustraits, en Suisse, à toute identification pendant une période pouvant aller jusqu'à neuf mois de détention. De plus, les informations permettant l'identification des ressortissants d'Etats tiers doivent être recueillies et traitées dans un délai maximum de 72 heures, sous peine de réadmission obligatoire de la personne concernée en Suisse.

⁹ «Lorsqu'il y a lieu de croire que l'intéressé serait exposé, dans l'Etat de destination ou dans un éventuel Etat de transit, à des traitements inhumains ou à une peine de mort ou qu'il serait menacé dans son intégrité corporelle ou dans sa liberté en raison de sa nationalité, de sa confession, de sa race ou de ses convictions politiques, ou lorsque les règles d'extradition s'applique» (article 3, paragraphe 2).

De l'avis du CPT, la pression inhérente au succès d'un tel système présente un risque potentiel de mauvais traitements pour les personnes concernées, que ce soit lors de l'acquisition des informations nécessaires à l'établissement de l'identité/la confirmation de la nationalité des ressortissants à rapatrier, ou lors des opérations d'embarquement vers d'autres pays de transit ou le pays de destination final, alors que les garanties offertes à ces personnes, sur place, apparaissent, en l'état actuel de l'accord, plus restreintes que celles dont elles pourraient bénéficier si elles étaient privées de liberté en Suisse (en particulier, l'accès à un conseil juridique).

Le CPT tient également à souligner qu'un tel «accord de transit» pourrait avoir pour conséquence de faire échapper aux mesures de contrôle prévues par la Convention européenne pour la prévention de la torture, une partie non négligeable des personnes privées de liberté en vertu des législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en Suisse - et dont les autorités suisses déclarent elles-mêmes assumer l'entière responsabilité du voyage jusqu'au pays de destination final. Dès lors, un tel accord pourrait être considéré comme étant contraire à l'esprit de la Convention.

Le CPT souhaite recevoir les commentaires des autorités suisses sur les prises de positions développées au paragraphe ci-dessus.

RAPPORT DU CONSEIL FEDERAL SUISSE

**EN REPONSE AU RAPPORT DU COMITE EUROPEEN
POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES
OU TRAITEMENTS INHUMAINS ET DEGRADANTS (CPT)
RELATIF A SA VISITE EN SUISSE**

DU 20 AU 24 OCTOBRE 2003

TABLE DES MATIERES

Le rapport de la Suisse est articulé de telle manière qu'il se réfère directement aux points décisifs du rapport du CPT ; les points qui n'appellent pas de remarques sont passés sous silence.

II. CONSTATATIONS FAITES DURANT LA VISITE ET MESURES PRECONISEES

A. Mauvais traitements

8. Recommandation

B. Eloignement des étrangers par la voie aérienne

- 15. Moyens de contrainte autorisés
- 16. (al. 2 et 3) Préparation des rapatriements
- 17. Questions d'ordre médical
- 18. Questions d'ordre médical (suite)
- 19. Recommandations
- 20. Demande d'information
- 23. Recommandation

C. Visite de suivi à la Prison N° 2 de l'Aéroport International de Zürich

- 26. Taux d'occupation
- 28. Lecture
- 29. Isolement de sécurité
- 31. Service médical

D. Visite de suivi à la Zone de Transit de l'Aéroport International de Zurich

33. Exercice en plein air

35 à 37. Mesures

38. Visites

39. Recommandations

E. Autres questions

LE CONSEIL FEDERAL SUISSE

RAPPORT DU CONSEIL FEDERAL SUISSE EN REPONSE AU RAPPORT DU COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS (CPT) RELATIF A SA VISITE EN SUISSE DU 20 AU 24 OCTOBRE 2003

Dans le présent rapport, le Conseil fédéral et le canton concerné, soit le canton de Zurich, prennent position sur les recommandations, commentaires et demandes d'information contenus dans le rapport du CPT relatif à sa visite de suivi en Suisse du 20 au 24 octobre 2003. Cette prise de position constitue le rapport sollicité dans le courrier qui transmettait le rapport du CPT en date du 16 mars 2004.

Ce rapport comprend l'exposé complet des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations du CPT; le Conseil fédéral présente également au CPT les réponses aux commentaires et aux demandes d'information. **Le CPT pourra constater que certaines des recommandations émises lors de cette visite ont d'ores et déjà été mises en œuvre.**

Le Conseil fédéral souhaite saluer l'esprit de collaboration dans lequel s'est déroulée cette visite. Il constate avec satisfaction que la délégation n'a reçu aucune allégation de mauvais traitements de détenus par le personnel pénitentiaire à la prison n°2 et qu'elle n'a reçu aucune allégation de ce genre de la part d'étrangers retenus au Centre pour les passagers déclarés inadmissibles (« inads ») ou dans les locaux destinés aux requérants d'asile, visant le personnel de surveillance. Au contraire nombre de détenus, d'« inads » et de requérants d'asile ont formulé des commentaires favorables en ce qui concerne la manière dont ils étaient traités par le personnel. Le Conseil fédéral a également pris note de la satisfaction formulée par le CPT en ce qui concerne les mesures prises par les autorités suisses pour informer en détail la personne à rapatrier sur les modalités de son rapatriement. Il note par ailleurs que, à l'issue de sa visite, la délégation du CPT s'était félicité de l'établissement du service Swiss REPAT, qui prend en charge un certain nombre de tâches importantes liées aux opérations d'éloignement. La délégation du CPT ayant pris connaissance du travail considérable réalisé par le Groupe de réflexion intercantonal « Passagers 2 » et des directives qui en sont l'aboutissement, le Conseil fédéral saisit l'occasion pour se féliciter de l'esprit de collaboration qui a régné entre le CPT et les autorités suisses en cette matière.

Le présent rapport émane du Conseil fédéral, lequel répond du respect des obligations internationales imposées à la Suisse par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Toutefois, lorsqu'une recommandation, un commentaire ou une demande d'information ne concerne que le canton de Zurich, la prise de position détaillée de ce canton a, dans toute la mesure du possible, été intégrée textuellement dans le présent rapport. Il en va de même des prises de position fournies par d'autres autorités (offices fédéraux) directement concernées par la visite.

II. CONSTATATIONS FAITES DURANT LA VISITE ET MESURES PRECONISEES

A. Mauvais traitements

8. Recommandation

Le CPT recommande aux autorités suisses de rappeler aux fonctionnaires de police :

- **qu'ils doivent respecter strictement les droits des étrangers dont ils ont la charge;**
- **que les allégations de mauvais traitements infligés à de telles personnes feront l'objet d'enquêtes appropriées;**
- **et que, le cas échéant, elles feront l'objet de sévères sanctions.**

Le Conseil fédéral fera part de cette recommandation aux cantons par la voie d'une circulaire. Il veillera également à sa diffusion auprès des services fédéraux concernés par cette recommandation.

B. Eloignement des étrangers par la voie aérienne

15. Moyens de contrainte autorisés

Dans la circulaire mentionnée sous chiffre 8, le Conseil fédéral fera également part aux cantons de la recommandation du CPT tendant à ce que les informations sur les risques d'asphyxie posturale lors de l'immobilisation de personnes récalcitrantes soient intégrées dans le cursus général de la formation de base des fonctionnaires de police suisses, au titre des risques liés à l'utilisation des moyens de contrainte.

Prise de position de la Direction des affaires sociales et de la sécurité du canton de Zurich

S'agissant des rapatriements non volontaires par la voie aérienne, la police de l'aéroport de Zurich a abandonné l'utilisation des menottes, tel que cela se pratique couramment, avant même l'entrée en vigueur des directives relatives aux rapatriements sous contrainte par la voie aérienne. Depuis un certain temps déjà, les personnes à rapatrier ont leurs poignets protégés au moyen de bandes de tissu rembourré et les avant-bras attachés l'un à l'autre à l'aide de rubans de plastique résistant. Cette manière de faire leur laisse une certaine liberté de mouvement (p. ex. pour s'alimenter) et leur évite aussi de se blesser ou de subir une contention douloureuse.

16. (al. 2 et 3) Préparation des rapatriements

Les recommandations du CPT visant à ce que les directives soient revues ont été transmises par la Conférence des directrices et directeurs des départements de justice et police (CCDJP) au Comité d'experts "Retour et exécution des renvois" qui s'est aussitôt attelé à la tâche; ce comité présentera prochainement un rapport, notamment sur ces points, à la CCDJP.

Prise de position de la Direction des affaires sociales et de la sécurité du canton de Zurich

Un entretien préparatoire est conduit avec chaque personne qui, faute de posséder une autorisation de séjour, est enjointe de quitter le territoire suisse. Cette procédure répond à la nécessité d'informer et permet à l'autorité compétente de prendre position le cas échéant. Toute personne est alors libre de quitter notre pays de son plein gré, sans contrainte. Les personnes qui se montrent récalcitrantes ou qui opposent une résistance physique, rendant ainsi impossible un rapatriement non accompagné par la voie aérienne, sont généralement placées en rétention dans des structures hébergeant des personnes en voie d'être renvoyées. Si un deuxième entretien de préparation en vue d'une nouvelle tentative de rapatriement (accompagné) échoue ou lorsque la personne à rapatrier empêche à nouveau le bon déroulement de l'opération, il est alors nécessaire d'affréter un vol spécial. Lorsque la personne continue à ne pas coopérer, les fonctionnaires chargés d'appliquer la décision considèrent alors qu'une nouvelle information sur les modalités du rapatriement par vol spécial est inutile. Cette pratique s'est avérée judicieuse précisément quand il existait un risque d'automutilation.

17. Questions d'ordre médical

Suite à la visite du CPT, la CCDJP a mandaté le comité d'experts « Retour et exécution des renvois » afin de réfléchir notamment à la question de l'administration d'un traitement médicamenteux. Si l'exigence d'une indication médicale expresse comme condition nécessaire et préalable à l'administration d'un tel traitement n'est pas sujette à controverse, la question à examiner est celle de savoir si à ce stade une révision de l'article 13 des directives est nécessaire ou si le texte même de cette disposition peut être interprété dans le sens souhaité par le CPT mais également par la CCDJP.

18. Questions d'ordre médical (suite)

Prise de position de la Direction des affaires sociales et de la sécurité du canton de Zurich

La délégation du CPT a eu la possibilité de consulter tous les dossiers de rapatriements sous contrainte (niveau 4) auprès du service des douanes (Fachdienst Grenzkontrolle) de la police de l'aéroport. Dans au moins l'un des dossiers consultés, elle dit avoir trouvé des traces d'injections à des fins d'apaisement. Ce reproche nous paraît infondé

et nous surprend d'autant plus que l'autorité concernée sur place n'a pas pu se prononcer sur la question.

19. Recommandations

Le CPT recommande qu'un «sous-dossier médical confidentiel» soit ouvert pour toutes les opérations d'éloignement où un accompagnement médical est prévu, à la lumière des commentaires ci-dessus. Ce dossier devrait être conservé par une autorité médicale appropriée, une fois l'opération de rapatriement réalisée. Le Comité recommande en outre que les directives soient revues, afin qu'elles prennent explicitement en compte le critère de «l'indication médicale expresse», s'agissant de l'utilisation éventuelle de médicaments à effets tranquillisants ou sédatifs lors d'opérations d'éloignements sous la contrainte.

Prise de position de la Direction des affaires sociales et de la sécurité du canton de Zurich

Lorsqu'une personne est rapatriée sous contrainte et escortée par la voie aérienne, l'autorité chargée d'exécuter la décision est tenue d'établir le procès-verbal (LOG) du déroulement de l'opération. Ce document consigne tous les éléments de la procédure, depuis les travaux préparatoires jusqu'au moment de la remise de la personne renvoyée aux autorités compétentes du pays d'arrivée. Un avis sur l'état de santé de la personne est donné au moment des travaux de préparation: le procès-verbal indique si la personne semble en bonne santé ou si un examen médical apparaît nécessaire. Les mesures médicales sont également consignées dans le procès-verbal et peuvent être consultées. Nous estimons par conséquent que la constitution d'un dossier médical confidentiel ne s'impose pas et qu'une telle mesure est même inutile étant donné que les renseignements sur la personne peuvent aujourd'hui déjà être obtenus auprès du médecin prescripteur, sous réserve toutefois du secret médical.

20. Demande d'information

Le CPT souhaiterait être informé des résultats des discussions entre la CCDJP et l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM).

La CCDJP a souhaité connaître l'avis de l'ASSM au sujet de l'avis exprimé par le comité d'experts selon lequel l'article 13 des directives relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne dans sa rédaction actuelle peut être interprété de manière conforme aux recommandations du CPT. L'ASSM a, dans sa réponse du 5 mai 2004, indiqué qu'elle souhaitait que l'article 13 des directives soit modifié.

Il convient toutefois de préciser qu'il n'existe en réalité aucun désaccord de fond entre la CCDJP et l'ASSM. En effet, tout le monde s'accorde pour reconnaître qu'une indication médicale expresse est nécessaire à l'administration d'un traitement médicamenteux.

23. Recommandation

Le CPT espère vivement que la recommandation visant à soumettre tout étranger ayant fait l'objet d'une opération d'éloignement avortée à un examen médical, dès son retour en détention, que ce soit dans un établissement de police, un établissement pénitentiaire ou un centre spécialement adapté à la rétention des étrangers sera mise en oeuvre sans autre délai, en prenant en compte les commentaires énoncés sous ce chiffre, s'agissant de toutes les opérations d'éloignement d'étrangers sous contrainte effectuées au départ de la Suisse.

Prise de position de la Direction de la Justice et de l'Intérieur du canton de Zurich

Comme déjà précisé à propos de la déclaration finale du CPT du 24 octobre 2003, une infirmière – donc une professionnelle de la santé – voit toutes les personnes qui, après un rapatriement avorté, sont reconduites à la section de la prison de l'aéroport (*désignée ci-après prison de l'aéroport*), là où sont retenues les personnes en voie d'expulsion. Selon les résultats de ce premier contact, les personnes retenues passent un examen médical. Si des indices donnent à penser qu'une personne présente des blessures ou autres, l'examen médical est pratiqué par le médecin de la prison.

Cette procédure a été introduite immédiatement après une discussion qui a eu lieu, pendant la visite, entre une délégation du CPT et le Conseiller d'Etat en charge du dossier.

C. Visite de suivi à la Prison N° 2 de l'Aéroport International de Zürich

26. Taux d'occupation

Il conviendrait que les autorités zurichoises prennent des mesures afin que la situation de surpopulation de la Prison n°2 ne perdure pas indûment.

Prise de position de la Direction de la Justice et de l'Intérieur du canton de Zurich

La Direction de la justice et de l'intérieur estime que les dispositions prévues en matière de personnel et d'exploitation, dispositions déjà bien rodées au demeurant, permettent à la prison de l'aéroport d'accueillir 130 personnes et que ce nombre ne porte pas atteinte aux droits et prétentions des personnes en voie d'être renvoyées.

Si un taux d'occupation de 100% devait être atteint et s'il y avait lieu de s'attendre à une nouvelle augmentation du nombre de détenus impossible à juguler en collaboration avec l'Office des migrations au moyen de libérations ou de rapatriements, il faudrait alors réquisitionner des sections d'autres prisons qui se prêtent à un hébergement séparé des personnes en voie d'être rapatriées. Le régime applicable dans ces sections serait celui de la prison de l'aéroport. L'occupation des établissements concernés ne deviendrait effective qu'à partir du moment où la capacité d'accueil de la prison de

l'aéroport, soit 130 places, est saturée. Pour des raisons financières, il n'est par contre pas envisageable de mettre durablement des places supplémentaires à la disposition des détenus en voie d'être rapatriés.

28. Lecture

Le CPT recommande aux autorités suisses de prendre des mesures afin que les détenus faisant l'objet d'un placement à l'isolement disciplinaire à la Prison N° 2 aient accès à un éventail plus large de lecture. Des dispositions identiques devraient être prises à l'égard des autres établissements pénitentiaires de la police du Canton de Zürich.

Prise de position de la Direction de la Justice et de l'Intérieur du canton de Zurich

La direction des prisons du canton de Zurich a informé que la prison de l'aéroport avait, à plusieurs reprises déjà, mais seulement de cas en cas, appliqué les recommandations du CPT (mise à disposition de journaux et de revues pendant la période de rétention en cellule). Elle se déclare prête à suivre la suggestion du CPT et à élaborer une directive selon laquelle cette facilité s'appliquerait désormais à l'ensemble des personnes détenues. Elle précise, à bon droit, que si cette mesure devait être source d'abus (par exemple: journaux utilisés pour obstruer les toilettes), elle serait immédiatement supprimée.

29. Isolement de sécurité

Le Comité réitère sa recommandation selon laquelle les principes suivants devraient être intégrés dans la législation cantonale pertinente :

- **que le détenu soit informé par écrit des raisons de la mesure prise à son encontre (étant entendu que les raisons données pourraient ne pas inclure des détails que des exigences de sécurité justifieraient de ne pas communiquer au détenu), ainsi que des moyens de la contester;**
- **que le détenu ait la possibilité de présenter son point de vue sur la question;**
- **que le détenu puisse contester la mesure devant une autorité appropriée.**

De plus, le placement à l'isolement de sécurité n'était pas consigné dans un registre spécifique à la Prison N° 2 ; un tel registre spécifique devrait être tenu à la Prison N° 2, consignait toutes les mesures de placement à l'isolement de sécurité.

Prise de position de la Direction de la Justice et de l'Intérieur du canton de Zurich

Les déclarations faites par le CPT dans son rapport relatif à sa visite de 2001 ont débouché sur la directive suivante : une mise à l'isolement pour empêcher une

personne de se mettre elle-même ou de mettre autrui en danger ne saurait excéder une durée de 48 heures. Passé ce délai, la personne doit soit faire l'objet d'une procédure disciplinaire en bonne et due forme (avec audition de la personne, remise d'une décision écrite et indication des voies de droit à disposition), soit être replacée dans une cellule de type courant.

En réponse également aux recommandations formulées par le CPT dans le rapport faisant suite à sa visite de 2003, les prisons tiendront un registre dans lequel seront consignées toutes les mises à l'isolement pour motif de sécurité, avec mention du nom de la personne concernée, de la raison de cette mesure, de l'information fournie à la personne et de la durée (début et fin) de la mise à l'isolement.

Etant donné que cette mesure s'inscrit dans un contexte d'urgence, précisément pour désamorcer un risque aigu d'automutilation ou de mise en danger d'autrui, une procédure écrite n'est pas possible, tout comme il n'est pas envisageable d'attendre que le délai de recours soit échu pour exécuter la décision. Considérant d'une part la pratique systématique de l'autorité d'exécution zurichoise et celle de la Direction de la justice et des affaires intérieures, à savoir que les décisions communiquées verbalement sont aussi susceptibles d'être contestées, et d'autre part, le fait que les personnes en isolement pour motif de sécurité reçoivent de quoi écrire si elles en font la demande, nous considérons que la procédure ici décrite répond aux recommandations formulées par le CPT.

Il convient cependant d'ajouter que toute personne incarcérée à la prison n°2 reçoit à son entrée un exemplaire du Règlement intérieur de la division de la détention en vue du refoulement de la prison de l'aéroport (Hausordnung für die Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses) du 11 février 2002, qui a été traduit en plusieurs langues. Ce règlement contient un paragraphe 59 sur les voies de droit, indiqué dans la table des matières au début du document. En remettant ce règlement aux personnes incarcérées, on leur signale que leurs droits et obligations y sont réglés. A noter également l'entretien personnel que la personne peut demander sans indication de motifs (cf. paragraphe 57) au chef de division (Abteilungsleitung), voire à la direction de la prison (Gefängnisleitung).

31. Service médical

Le CPT recommande qu'il soit remédié aux deux déficiences indiquées dans ce paragraphe.

Prise de position de la Direction de la Justice et de l'Intérieur du canton de Zurich

Il convient de rappeler que la tenue des dossiers des patients par le service médical de la prison de l'aéroport tout comme leur contenu sont fonction de l'attention que le médecin et les infirmières portent aux personnes détenues. Considérant la conscience professionnelle dont ils font preuve et les devoirs leur incombant dans l'exercice de leur profession, nous partons du principe que les documents demandés existent. Un avis circonstancié sur ce sujet et des informations plus précises supposent que le CPT nous

indique quels sont les documents qui, à ses yeux, ne figurent pas dans les dossiers médicaux.

Nous insistons également sur le fait que les tentatives de suicide et les automutilations ne sont en aucun cas chose courante à la prison de l'aéroport, comme le dit le rapport. Cette observation du CPT résulte vraisemblablement d'un malentendu. Les tentatives de suicide, nous y reviendrons, sont tout à fait exceptionnelles et, ces deux dernières années, nous n'avons enregistré que quelques rares cas d'automutilations, s'agissant avant tout d'empêcher un rapatriement imminent. En l'occurrence, nous ne pensons pas que le recours à la psychiatrie puisse changer quoi que ce soit à cet état de fait.

La prise en charge psychiatrique des détenus de la prison de l'aéroport incombe au Service de psychiatrie et de psychologie, un service rattaché à l'Office de l'exécution judiciaire (Amt für Justizvollzug) et dirigé par un médecin spécialisé. Ce service participe aux mesures de formation de base et de formation continue du personnel de la prison et veille en particulier à ce que les surveillants soient capables de déceler les éventuels besoins en soins psychiatriques et les tendances suicidaires. Cette attention n'est certainement pas étrangère au fait que la prison de l'aéroport n'a eu à déplorer aucun cas de suicide depuis son ouverture. Enfin, le nombre extrêmement bas de tentatives de suicides et la vigilance des surveillants - qui, à chaque fois, a permis d'éviter le pire - constituent aussi à nos yeux une preuve de l'efficacité des interventions directes et indirectes du Service de psychologie et de psychiatrie.

D. Visite de suivi à la Zone de Transit de l'Aéroport International de Zurich

Prise de position de la Direction des Affaires sociales et de la sécurité du canton de Zurich

Lettre D Visite de suivi à la zone de transit de l'aéroport international de Zurich Passagers INAD

La loi sur le séjour et l'établissement des étrangers est actuellement en révision. La nouvelle législation (LEtr) prévoit, entre autres, de doter la procédure de renvoi à la frontière – orale jusqu'ici - d'une procédure formelle. Dorénavant, sur demande du passager INAD, ce dernier obtiendra une décision de renvoi formelle, susceptible de recours .

Les passagers auxquels l'entrée en Suisse ou la poursuite de leur voyage est refusée sont renvoyés sans formalité vers leur pays de provenance par les services douaniers compétents. Jusqu'au moment de leur départ, ils sont hébergés dans les locaux du centre INAD, lequel est géré par la société Flughafen Zürich AG, aux frais des compagnies d'aviation. Si une personne ne peut pas être renvoyée dans les sept jours qui suivent son arrivée, il y a lieu soit de prononcer une mesure de rétention dans des structures d'hébergement pour personnes en voie d'être renvoyées, soit d'autoriser l'entrée en Suisse. En pratique, la durée moyenne de séjour dans la zone de transit est d'environ 48 heures. Les passagers INAD peuvent s'adresser à tout moment au personnel du centre INAD pour recevoir des soins médicaux. Ils ont aussi à leur

disposition l'aumônerie de l'aéroport, un service social et juridique de la Croix-Rouge suisse et le personnel du centre INAD.

Requérants d'asile

Les requérants d'asile que les services douaniers attribuent à la procédure d'asile à l'aéroport sont hébergés dans la zone de transit, dans des locaux mis à disposition par l'Office fédéral des réfugiés. Depuis 2004, tous les requérants qui déposent leur demande d'asile à l'aéroport passent un examen médical (radiographie du thorax) après l'enregistrement de leur demande. Cette mesure doit permettre de détecter et de soigner immédiatement les requérants atteints de tuberculose puisque leur séjour dans la zone de transit dure en général 10 à 15 jours. Les requérants d'asile peuvent aussi s'adresser à tout moment au personnel du centre pour obtenir des soins médicaux. La nécessité de créer une structure de prise en charge médicale spécialement pour les passagers INAD et les requérants d'asile n'est dès lors pas établie.

33. Exercice en plein air

Le CPT recommande que les «inads» et les requérants d'asile retenus dans la zone de transit de l'aéroport pendant une période prolongée se voient offrir une heure au moins d'exercice en plein air par jour. Des mesures devraient être prises afin que les étrangers concernés soient dûment informés de cette possibilité.

Prise de position de l'Office fédéral des réfugiés

Les possibilités de sortie à l'air libre, soit en dehors de la zone de transit, sont également soumises à des règles de sécurité. Actuellement, il n'est malheureusement pas possible d'organiser de telles sorties quotidiennement. Elles ont toutefois lieu chaque fois qu'un requérant le demande, le lieu et l'heure étant fixés en fonction de la disponibilité des services de sécurité de l'aéroport.

Des tractations avec les autorités compétentes sont actuellement en cours pour trouver une solution plus satisfaisante dès le début de l'année prochaine (2005). Les « inads » et les requérants d'asile se verront alors offrir une sortie par jour en plein air.

35 à 37. Mesures

Le CPT en appelle aux autorités fédérales et cantonales pour qu'elles prennent des mesures sans autres délais afin de faire en sorte que :

- **tous les passagers «inads» et requérants d'asile retenus en zone de transit bénéficient d'un examen médical, si possible, le jour même de leur placement en rétention ; cet examen pourrait être effectué par un médecin ou par un(e) infirmier(ière) qualifié(e) faisant rapport à un médecin ;**
- **le Centre INAD et les locaux pour requérants d'asile soient visités régulièrement par un(e) infirmier(ière).**

Prise de position de l'Office fédéral des réfugiés

Il n'est pas nécessaire qu'une visite régulière des occupants des locaux par du personnel infirmier ait lieu. En effet, les requérants ont en tout temps la possibilité d'accéder aux soins médicaux. Sur demande, ils ont la possibilité d'être vu par le corps médical du Medical Center de l'aéroport. D'autre part, depuis le 1er janvier 2004, toute personne ayant présenté une demande d'asile à l'aéroport est soumise à un contrôle sanitaire de frontière qui est exécuté par les services du Medical Center de l'aéroport le premier jour du séjour dans la zone de transit.

38. Visites

Le CPT réitère sa recommandation selon laquelle des dispositions particulières devraient être prises afin que des étrangers retenus au Centre INAD et dans les locaux pour requérants d'asile puissent effectivement recevoir des visites (y compris par des représentants des ONG).

Prise de position de l'Office fédéral des réfugiés

Les personnes séjournant au Centre INAD et dans les locaux pour requérants d'asile sont autorisées à recevoir des visites. Néanmoins, en raison des règles de sécurité de l'aéroport, le droit à recevoir des visites peut être restreint. Ces visites peuvent alors avoir lieu sur demande et sous contrôle des autorités responsables de la sécurité. Quant aux visites de représentants d'ONG ainsi que ceux des églises, elles sont garanties pour les personnes qui sont accréditées et qui accomplissent leur mandat dans l'enceinte de l'aéroport.

39. Recommandations

Le CPT recommande que les autorités suisses formalisent, par écrit, les diverses mesures prises à l'encontre des «inads» ainsi que des moyens de faire appel des décisions en question, et les en informent, si nécessaire, avec le concours d'un interprète.

Il faut bien distinguer la procédure applicable aux passagers déclarés inadmissibles selon qu'ils se trouvent dans le cadre de la procédure d'asile (Asile-Inads) ou non (LSEE-Inads).

Les personnes qui ne déposent pas de demande d'asile et qui ne remplissent pas les conditions d'entrée en Suisse peuvent être obligées en tout temps de quitter la Suisse. Il y a en particulier une obligation de retour de la part de la compagnie aérienne qui les a amenés en Suisse (annexe 9 de la Convention relative à l'aviation civile internationale¹). Si le renvoi est impossible (par exemple en cas d'absence de correspondance, ou de problèmes techniques), la personne refoulée peut séjourner temporairement en zone de

¹ RS 0.748.0.

transit de l'aéroport, sans que cela ne constitue une privation de liberté au sens de l'article 31 de la Constitution fédérale et de l'article 5 CEDH (voir message du Conseil fédéral relatif à la nouvelle loi sur les étrangers, FF 2002 3567). Le retour aura lieu au plus tard après sept jours. Si la personne refuse de partir ou si elle est mineure, les autorités cantonales compétentes considèrent généralement qu'elle dépose une demande d'asile. Il lui sera alors appliquée la procédure relative aux requérants d'asile (asile-Inads).

En vertu de l'article 12 alinéa 1 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20) et de l'article 17 alinéa 1 du règlement d'exécution de la même loi (RSEE ; RS 142.201), l'étranger qui est au bénéfice d'aucune autorisation peut être obligé en tout temps et sans procédure spéciale de quitter la Suisse ou, le cas échéant, être refoulé. Ces dispositions ont été examinées sous l'angle de la légalité et de la constitutionnalité par le Tribunal fédéral dans un arrêt récent (ATF 2P/143/2003 du 19 décembre 2003). Il ressort de cette décision que ces dispositions s'appliquent clairement aux étrangers dont la présence est illégale en Suisse, afin de permettre aux autorités de procéder au renvoi sans rendre préalablement une décision d'exécution susceptible de recours. L'absence de procédure particulière doit être limitée à ces cas illégaux dans lesquels autant l'absence d'autorisation de séjour que l'admissibilité du renvoi sont évidentes et qui justifient dès lors une exécution rapide. Si un doute devait subsister au sujet de l'autorisation de séjour ou de l'admissibilité du renvoi, une procédure formelle doit être utilisée afin de permettre à l'intéressé de faire valoir ses droits éventuels, ce en application des principes constitutionnels de la proportionnalité et du droit à une procédure équitable (art. 29 alinéa 1 Cst) (ATF 2P/143/2003, c. 6.2).

En règle générale, les personnes qui, en dehors d'une procédure d'asile, se voient refuser l'entrée en Suisse, à l'aéroport, sont dans une situation claire qui permet l'application de l'article 17 alinéa 1 RSEE.

Dans le projet de nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr), il est prévu qu'après avoir été informée, dans une langue qu'elle comprend (vraisemblablement au moyen d'une information écrite), sur les conséquences d'un renvoi informel, la personne intéressée puisse demander qu'une décision formelle soit rendue. Il est prévu que le renvoi à l'aéroport ait lieu après une procédure simplifiée comme celle applicable à la frontière ou en cas d'arrestation après un séjour illégal en Suisse. Ainsi, les personnes renvoyées auraient aussi la possibilité d'exiger une décision susceptible de recours lorsqu'elles ne seraient pas d'accord avec leur renvoi. Pour pouvoir faire valoir ce droit, la personne renvoyée devrait être rendue attentive, dans la langue qu'elle comprend, aux conséquences du renvoi informel et à la possibilité d'obtenir une décision formelle, par exemple par une feuille d'information (voir art. 64 P-LEtr, FF 2002 3604 et le message du Conseil fédéral y relatif, FF 2002 3567).

E. Autres questions

40. Concernant la législation relative aux étrangers, à l'asile, et aux mesures de contrainte, le CPT souhaite recevoir des informations mises à jour sur l'évolution des dossiers en question (et notamment, sur les modifications apportées aux

garanties juridiques offertes aux étrangers concernés, « inads » ou requérants d'asile), ainsi que copie du projet de loi sur les mesures de contrainte, lorsque ce dernier sera disponible.

La révision de la loi sur l'asile a été débattue par le Conseil national qui délibérait en qualité de premier conseil durant la session spéciale de mai 2004 et durant la session d'été de juin 2004. Elle sera traitée par la Commission chargée de l'examen préalable avant le Conseil des Etats².

La nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) a été acceptée par le Conseil national en qualité de premier conseil le 16 juin 2004. Elle sera soumise lors d'une prochaine session à l'examen du Conseil des Etats³.

Le projet de loi fédérale sur la contrainte policière dans les domaines du droit des étrangers et des transports de personnes soumises à une mesure restreignant leur liberté devrait être remis en consultation externe dans le courant de l'automne 2004. Copie pourra dès lors en être remise au CPT à ce moment-là.

47. Concernant l'«Accord entre le Conseil Fédéral Suisse⁴ et le Gouvernement de la République du Sénégal en matière de migration» (Accord de transit) signé à Dakar le 8 janvier 2003, le CPT souhaite recevoir les commentaires des autorités suisses sur les prises de position développées dans son rapport.

Prise de position de l'Office fédéral des réfugiés

Concernant les questions soulevées par le CPT à la page 18 de son rapport, il convient de communiquer les informations suivantes. Il est vrai que le cadre, comme les mécanismes, prévus par l'accord de transit sont novateurs et qu'ils constituent une forme d' *ultima ratio* lorsque les efforts en matière d'identification et de confirmation de la nationalité échouent en Suisse. Néanmoins, les garanties que la Suisse s'est engagée à respecter au travers des conventions internationales, en l'espèce, en particulier la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, comme la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ne peuvent en aucun cas être écartées ou non respectées par un accord bilatéral, en l'occurrence l'accord de transit signé avec le Sénégal le 8 janvier 2003.

En outre, l'affirmation selon laquelle il y aurait un risque de pression sur ces garanties du à une nécessité de succès d'un tel accord apparaît ici sans fondement. En effet, la Suisse, dans les accords qu'elle conclut avec les autres pays, et c'est notamment le cas avec cet accord de transit (art. 18), prévoit des clauses protectrices des droits de l'homme. Par ailleurs, elle part du principe que les parties contractantes appliquent de

² Pour suivre les discussions en détails, www.pd.admin.ch/do-asylgesetz.

³ Détails des débats parlementaires www.parlament.ch/f/do-auslaendergesetz

⁴En vertu des traités bilatéraux en vigueur entre la Confédération et la Principauté du Liechtenstein, le présent accord s'applique également à la Principauté du Liechtenstein.

bonne foi l'accord et les principes qui y sont couchés. Cependant, si l'une d'elles devait ne pas respecter ses obligations, et en particulier violer les droits de l'homme, la Suisse prendrait aussitôt des mesures pour garantir la bonne application de ces obligations, la solution ultime étant naturellement la dénonciation de l'accord.

Nous considérons inexacte l'affirmation selon laquelle le standard de garanties offertes aux personnes concernées aurait été inférieur à celui dont elles auraient bénéficiées lors d'une privation de liberté en Suisse et qu'il aurait existé un risque de pression sur ces garanties. En effet, l'article 8 de l'accord prévoit toute une série de mesures pratiques qui du fait de la non ratification de l'accord n'ont pas vu le jour. On peut notamment citer le *monitoring* pendant le transit (limité à 72 heures) ou les modalités du séjour, avec l'éventuel accès à un conseil juridique aux mêmes conditions et au même stade de la procédure qu'en Suisse. Concernant la notion de privation de liberté, à toute fin utile, nous souhaitons préciser qu'il s'agit en l'espèce d'une privation de liberté dont le délai ne devait en aucun cas excéder 72 heures.

Enfin, l'interprétation selon laquelle un tel "accord de transit pourrait avoir pour conséquence de faire échapper aux mesures de contrôle prévues par la Convention européenne pour la prévention de la torture, une partie non négligeable des personnes privées de liberté en vertu de la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Suisse" nous paraît excessive. Tout d'abord, il convient de souligner que la Suisse ne signe des accords avec d'autres états que si certains standards de protection des droits de l'homme sont garantis. Elle s'engage en effet, comme elle en a d'ailleurs l'obligation, à respecter *expressis verbis* les dispositions pertinentes du droit international. Dans le cas d'espèce, dans le cadre des modalités de séjour, la question du *monitoring* aurait trouvé une application, par exemple, via une organisation internationale reconnue.

A cet égard, nous tenons à souligner que l'absence de coopération, voire une coopération insuffisante dans le domaine de l'identification ou de la confirmation de la nationalité entre Etats, aboutit à laisser prospérer la migration illégale, avec pour corollaire l'enrichissement du crime transnational organisé.

Adopté par le Conseil fédéral le 27 octobre 2004

STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES

**ZUM BERICHT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES
ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER
ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE (CPT)
ÜBER DESSEN BESUCH IN DER SCHWEIZ**

VOM 20.-24. OKTOBER 2003

INHALTSVERZEICHNIS

Der Bericht der Schweiz ist so aufgebaut, dass er direkt auf die einschlägigen Ziffern und Littera des CPT-Berichts Bezug nimmt unter Auslassung jener Punkte, die zu keinen Bemerkungen Anlass geben.

II. Während des Besuches gemachte Feststellungen und empfohlene Massnahmen

A. Misshandlung

8. Empfehlung

B. Zwangswise Rückführung von Ausländern auf dem Luftweg

15. Erlaubte Zwangsmittel

16. (Abs. 2 und 3) Vorbereitung der Rückführungen

17. Medizinische Fragen

18. Medizinische Fragen (Fortsetzung)

19. Empfehlungen

20. Auskunftersuchen

23. Empfehlungen

C. Folgebesuch des Gefängnisses Nr. 2 im internationalen Flughafen Zürich

26. Belegungsquote

28. Lektüre

29. Isolation aus Sicherheitsgründen

31. Medizinische Versorgung

D. Folgebesuch in der Transitzone des internationalen Flughafens Zürich

33. Aufenthalt im Freien

35 bis 37. Massnahmen

38. Besuche

39. Empfehlungen

E. Andere Fragen

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

STELLUNGNAHME DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES ZUM BERICHT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE (CPT) ÜBER DESSEN BESUCH IN DER SCHWEIZ VOM 20.-24. OK- TOBER 2003

Der Bundesrat und der Kanton Zürich nehmen im Folgenden Stellung zu den im Bericht des CPT festgehaltenen Empfehlungen, Kommentaren und Informationsbegehren. Diese Stellungnahme gilt als offizieller Bericht, wie ihn der CPT mit Korrespondenz vom 16. März 2004 verlangte.

Der vorliegende Bericht enthält die vollständige Darstellung der Massnahmen, welche für die Umsetzung der Empfehlungen des CPT ergriffen wurden. Der Bundesrat unterbreitet dem CPT ebenfalls die Antworten auf dessen Kommentare und Informationsbegehren. **Der CPT wird feststellen können, dass einige der anlässlich dieses Besuches geäusserten Empfehlungen bereits jetzt umgesetzt worden sind.**

Der Bundesrat nimmt mit Genugtuung von der guten Zusammenarbeit Kenntnis, der bei diesem Besuch herrschte. Er stellt mit Befriedigung fest, dass die Delegation von Seiten der Inhaftierten keine Meldungen von Misshandlungen durch das Personal des Gefängnisses Nr. 2 erhielt und dass keine Behauptungen dieser Art seitens der zurückgehaltenen Ausländer im Zentrum für zurückgewiesene Passagiere („INAD“) oder in den für die Asylbewerber bestimmten Räumlichkeiten durch das Überwachungspersonal vorlagen. Es haben sich im Gegenteil viele Inhaftierte, „INAD“ sowie Asylbewerber, vorteilhaft zu der Art der Behandlung durch das Personal geäussert. Der Bundesrat hat ebenfalls Kenntnis genommen von der vom CPT positiv vermerkten Feststellung bezüglich der von den Schweizer Behörden getroffenen Massnahmen zur differenzierten Information der auszuschaffenden Personen. Er stellt des Weiteren fest, dass der CPT die Errichtung des Dienstes Swiss REPAT, welcher sich mit verschiedenen wichtigen Aufgaben im Bereich der Ausschaffung befasst, begrüsst. Die Delegation des CPT hat die von der interkantonalen Arbeitsgruppe „Passagier 2“ geleistete aufwändige Arbeit und die Richtlinien als deren Ergebnis zur Kenntnis genommen. Der Bundesrat möchte die gute Zusammenarbeit, die zwischen den Mitgliedern des CPT und den Schweizer Behörden in dieser Angelegenheit herrschte, herzlich verdanken.

Der Bundesrat ist für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen, die sich für die Schweiz aus der europäischen Anti-Folterkonvention ergeben, verantwortlich, und zeichnet auch für den vorliegenden Bericht. Betreffend Empfehlungen, Kommentare und Informationsbegehren ausschliesslich den Kanton Zürich, wurden soweit möglich dessen detaillierte Stellungnahme im Wortlaut in den vorliegenden Bericht integriert. Dasselbe gilt für die Stellungnahmen der verschiedenen, direkt vom Besuch betroffenen Behörden (Bundesämter).

II. WÄHREND DES BESUCHES GEMACHTE FESTSTELLUNGEN UND EMPFOHLENE MASSNAHMEN

A. Misshandlung

8. Empfehlung

Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, die Polizeibeamten daran zu erinnern,

- dass sie strengstens die Rechte der Ausländer, welche sich in ihrem Gewahrsam befinden, zu respektieren haben;
- dass der Vorwurf von Misshandlung solcher Personen Gegenstand von entsprechenden Untersuchungen sein wird;
- und dass diese gegebenenfalls mit strengen Sanktionen geahndet werden.

Der Bundesrat wird diese Empfehlung den Kantonen in Form eines Kreisschreibens mitteilen. Er wird auch über die Verbreitung an die von dieser Empfehlung betroffenen Bundesstellen wachen.

B. Zwangswise Rückführung von Ausländern auf dem Luftweg

15. Erlaubte Zwangsmittel

Im unter Ziffer 8 erwähnten Kreisschreiben wird der Bundesrat die Kantone auch über die Empfehlung des CPT unterrichten, wonach im Rahmen der Ausbildung von Polizisten über die Erstickungsgefahr bei Anwendung von Zwangsmassnahmen zwecks Immobilisierung von Personen informiert werden muss.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Die Zürcher Flughafenpolizei hat für zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg bereits vor dem Inkrafttreten der Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg keine Handschellen verwendet, wie sie im täglichen Polizeigebrauch zum Einsatz kommen. Seit längerer Zeit werden die Handgelenke mit gepolsterten Armbändern geschützt und die Unterarme gegeneinander parallel mit reissfesten Plastikbändern zusammengebunden. Diese Technik erlaubt der zurückzuführenden Person eine angemessene Bewegungsfreiheit (z. B. beim Verpflegen) und schützt sie vor Hautabschürfungen und Druckschmerzen.

16. (Abs. 2 und 3) Vorbereitung der Rückführungen

Die Empfehlungen des CPT, wonach die Richtlinien einer Überarbeitung unterzogen werden sollen, sind durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) an das Expertenkomitee „Rückkehr und Durchführung der Rückweisungen“ weitergeleitet worden. Dieses Komitee hat sich bereits mit der Überarbeitung auseinandergesetzt und wird demnächst seinen Bericht der KKJPD vorlegen.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Mit jeder ausländischen Person, die unser Land mangels Aufenthaltsberechtigung verlassen muss, wird im Sinne der Entscheideröffnung und einer allfälligen Stellungnahme von der zuständigen Behörde ein Vorbereitungsgespräch geführt. Alsdann ist es jeder Person freigestellt, unser Land selbständig und ohne Zwang zu verlassen. Personen, die eine unbegleitete Rückführung auf dem Luftweg durch Renitenz und/oder physischen Widerstand verhindern, werden in der Regel in Ausschaffungshaft gesetzt. Bleibt ein zweites Vorbereitungsgespräch für einen (begleiteten) Versuch erfolglos oder wird dieser von der rückzuführenden Person erneut verhindert, ist es unumgänglich, einen Sonderflug zu chartern. Gibt sich die betroffene Person weiterhin uneinsichtig und unkooperativ, ist es aus Sicht des Zwangsvollzugs unzumutbar, in einem weiteren Gespräch über den Ablauf und den Zeitpunkt des bevorstehenden Sonderfluges einzugehen. Diese Praxis hat sich gerade im Hinblick auf Selbstverstümmelungen sehr gut bewährt.

17. Medizinische Fragen

Nach dem Besuch des CPT hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) die Expertenkommission „Rückkehr und Durchführung der Rückweisungen“ beauftragt, namentlich die Frage der medizinischen Behandlung zu überprüfen. Es ist, auch wenn das Erfordernis einer medizinischen Indikation als notwendige Vorbedingung der medizinischen Behandlung unbestritten ist, die Frage zu prüfen, ob eine Revision des Artikels 13 der Richtlinien notwendig ist oder ob der Text der Bestimmung im vom CPT wie auch von der KKJPD gewünschten Sinne interpretiert werden darf.

18. Medizinische Fragen (Fortsetzung)

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Die Delegation des CPT hatte beim Fachdienst Grenzkontrolle der Flughafenpolizei Gelegenheit in beliebige Dossiers von zwangsweisen Rückführungen (Level 4) Einsicht zu nehmen. In mindestens einem Dossier will sie Hinweise gefunden haben, wonach Injektionen von Beruhigungsmitteln verabreicht worden sein sollen. Dieser Vorwurf ist aus unserer Sicht nicht substantiiert und erstaunt umso mehr, als die betroffene Behörde vor Ort dazu nicht Stellung nehmen konnte.

19. Empfehlungen

Der CPT empfiehlt für alle Rückführungen, bei denen eine medizinische Begleitung vorgesehen ist, die Führung eines vertraulichen medizinischen Dossiers, dies unter Berücksichtigung der oben vermerkten Kommentare. Dieses Dossier sollte nach vollzogener Rückführung von einer geeigneten medizinischen Behörde aufbewahrt werden. Der Ausschuss empfiehlt ausserdem, dass die Richtlinien überprüft werden, damit diese ausdrücklich die Kriterien der medizinischen Indikationen für eine mögliche Benutzung von Beruhigungs- oder Schlafmitteln bei der Durchführung der zwangsweisen Rückführung berücksichtigen.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Muss eine ausländische Person zwangsweise und begleitet auf dem Luftweg zurückgeführt werden, ist die Vollzugsbehörde verpflichtet, über den Verlauf der Rückführung ein Protokoll (LOG) zu führen. Dieses beginnt bei den Vorbereitungsarbeiten und endet nach Übergabe der betroffenen Person im Zielstaat. Zur Vorbereitung gehört auch die Beurteilung des Gesundheitszustandes der betroffenen Person. Bestehen diesbezüglich keine Auffälligkeiten oder ist eine medizinische Abklärung notwendig, wird dies im LOG dokumentiert. Medizinische Massnahmen finden ebenso Eingang im LOG und sind somit jederzeit dokumentiert und nachvollziehbar. Die Erstellung eines vertraulichen medizinischen Dossiers ist somit nicht notwendig und überdies wenig zweckmässig, da die spezifischen Angaben gegebenenfalls beim anordnenden Arzt unter Berücksichtigung des Arztgeheimnisses heute schon erfragt werden können.

20. Auskunftsersuchen

Der CPT wünscht über die Resultate der Diskussionen zwischen der KKJPD und der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) informiert zu werden.

Die KKJPD holte sich die Stellungnahme der SAMW zur Äusserung des Expertenkomites ein, dass Artikel 13 der Richtlinien über die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg in seiner aktuellen Fassung entsprechend den Empfehlungen des CPT interpretiert werden könne. Die SAMW hält in ihrer Antwort vom 5. Mai 2004 fest, dass sie eine Änderung des Artikels 13 der Richtlinie wünsche.

Es ist wichtig anzufügen, dass in Tat und Wahrheit keine grundlegenden Unstimmigkeiten zwischen der KKJPD und der SAMW existieren. Man ist sich darüber einig, dass eine ausdrückliche medizinische Indikation zur Anordnung einer medikamentösen Behandlung erforderlich ist.

23. Empfehlung

Der CPT erhofft sich eindringlich, dass die Empfehlung, jeden Ausländer, dessen Rückführung gescheitert ist, ärztlich zu untersuchen, sobald er sich wieder in Haft befindet, sei dies in den Räumlichkeiten der Polizei, in einer Strafanstalt oder in einem speziell für Ausschaffungshaft eingerichteten Zentrum, eingehalten wird. Sie soll, ohne Verzug und unter Berücksichtigung der Kommentare zu dieser Ziffer bei allen durchgeführten zwangsweisen Rückführungen von Ausländern aus der Schweiz vollzogen werden.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Wie bereits in unserer Präzisierung zur Abschlusserklärung des CPT vom 24. Oktober 2003 ausgeführt, werden in der Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses (nachfolgend nur noch als Flughafengefängnis bezeichnet) alle Insassen, die nach einem gescheiterten Ausschaffungsversuch dorthin zurückgebracht werden, von der Krankenschwester, d. h. einer medizinischen Fachperson, befragt und je nach dem Ergebnis der Befragung untersucht. Ergeben sich dabei Hinweise auf Verletzungen und dergleichen, erfolgt eine Untersuchung durch den Gefängnisarzt.

Dieses Vorgehen wurde umgehend nach dem Gespräch einer Delegation des CPT mit dem betroffenen Regierungsrat während des Besuches eingeführt.

C. Folgebesuch des Gefängnisses Nr. 2 im internationalen Flughafen Zürich

26. Belegungsquote

Es wäre angezeigt, dass die Zürcher Behörden Massnahmen treffen, damit die Situation der Überbelegung im Gefängnis Nr. 2 nicht ungebührlich andauert.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Die Direktion der Justiz und des Innern vertritt die Auffassung, dass mit den vorgesehenen und schon mehrfach durchgeführten betrieblichen und personellen Vorkehren eine Belegung des Flughafengefängnisses mit bis zu 130 Personen vertretbar ist und für die Ausschaffungsgefangenen keine Situation schafft, die ihre Rechte und Ansprüche beeinträchtigt.

Wird diese Belegung erreicht, und zeichnet sich ein weiteres Ansteigen der Gefangenzahl ab, der nicht in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt mit Entlassungen und Ausschaffungen begegnet werden kann, müssten geeignete Teile anderer Gefängnisse für die separate Unterbringung von Ausschaffungsgefangenen verwendet werden, wobei sich dann das Regime in diesen Abteilungen nach den für das Flughafengefängnis gültigen Bestimmungen zu richten hat. Die Belegung der dafür in Frage kommenden Betriebe erlaubt dieses Vorgehen aber erst dann, wenn die genannte Zahl von 130 Ge-

fangenen im Flughafengefängnis erreicht ist. Ausser Betracht fällt dagegen aus finanziellen Gründen die dauernde Bereitstellung weiterer Plätze für Ausschaffungsgefangene.

28. Lektüre

Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, Massnahmen zu treffen, damit die inhaftierten Personen, die sich im Gefängnis Nr. 2 in Einzelhaft befinden, Zugang zu einem breiteren Leseangebot haben. Gleiche Anordnungen sollten bei den anderen Gefängnissen der Polizei des Kantons Zürich getroffen werden.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Die Direktion der Gefängnisse des Kantons Zürich hat uns informiert, dass im Flughafengefängnis in Einzelfällen schon verschiedentlich so vorgegangen worden sei, wie es der CPT anregt (Abgabe von Tageszeitungen oder Zeitschriften während der strikten Einzelhaft). Sie ist damit einverstanden, gemäss dem Vorschlag des CPT diese bisher auf Einzelfälle beschränkte Lösung mit einer entsprechenden Weisung generell einzuführen. Berechtigterweise wird aber darauf hingewiesen, dass der Missbrauch (beispielsweise das Verstopfen der Toilette mit der abgegebenen Zeitung) dazu führen würde, dass diese Lockerung beim betroffenen Gefangenen sofort widerrufen würde.

29. Isolation aus Sicherheitsgründen

Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung, nach der die folgenden Grundsätze in die entsprechende kantonale Gesetzgebung integriert werden sollten:

- **der Insasse wird schriftlich über die Gründe der gegen ihn ergriffenen Massnahme und die Anfechtungsmöglichkeiten informiert; (es versteht sich von selbst, dass Einzelheiten ausgeschlossen werden können, welche aus Sicherheitsgründen dem Gefangenen nicht mitgeteilt werden sollten)**
- **der Insasse hat die Möglichkeit, seinen Standpunkt vorzubringen;**
- **der Insasse kann die Massnahme vor einer geeigneten Behörde anfechten.**

Zudem wurde die Verlegung in die Sicherheitszelle nicht in ein besonderes Register des Gefängnisses Nr. 2 eingetragen. Das Gefängnis Nr. 2 sollte verpflichtet werden, alle Verlegungen in die Sicherheitszelle in ein spezifisches Register einzutragen.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Hier ist einleitend zu bemerken, dass die Äusserungen des CPT im Bericht zum Besuch 2001 zur Weisung geführt haben, dass die vorsorgliche Unterbringung in der Sicherheitszelle zur Vermeidung von Selbst- oder Fremdgefährdung nur 48 Stunden dauern

darf, und dass dann entweder ein formelles Disziplinarverfahren (mit Anhörung und schriftlichem Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung) durchzuführen oder der Betroffene wieder in eine normale Zelle zu verlegen ist.

Den Empfehlungen des CPT im Bericht zum Besuch 2003 wird zusätzlich in dem Sinne entsprochen, dass in den Gefängnissen ein Register eingeführt wird, in dem sämtliche Verlegungen in die Sicherheitszelle mit Angabe von Namen des Gefangenen, Gründen für die Verlegung und deren Mitteilung an den betroffenen Gefangenen sowie Beginn und Ende der Unterbringung in der Sicherheitszelle einzutragen sind.

Da diese Verlegungen aber zur Verhinderung akuter Selbst- oder Fremdgefährdung erfolgen, schliesst ihre Dringlichkeit ein schriftliches Verfahren aus, und es fällt auch ausser Betracht, dass mit dem Vollzug der Ablauf der Rechtsmittelfrist abgewartet wird. Im Hinblick auf die konstante Praxis der zürcherischen Vollzugsbehörden und der Direktion der Justiz und des Innern, dass auch gegen mündliche Anordnungen Rekurs erhoben werden kann, und da bei entsprechendem Begehren auch den in einer Sicherheitszelle untergebrachten Gefangenen Schreibzeug für die Abfassung eines Rekurses abgegeben wird, betrachten wir die vom CPT aufgestellten Anforderungen mit einem Vorgehen im vorstehend dargelegten Sinn als erfüllt.

Es kann angefügt werden, dass jeder Person bei Eintritt in das Gefängnis Nr. 2 ein Exemplar der „Hausordnung für die Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses“ vom 11. Februar 2002 ausgehändigt wird. Das Schriftstück existiert in mehreren Sprachen. In Par. 59 wird darin über die Rechtsmittel aufgeklärt; ein entsprechender Verweis findet sich auch im Inhaltsverzeichnis. Durch die Aushändigung werden die Inhaftierten über ihre Rechte und Pflichten informiert. Es besteht gemäss Par. 57 für den Inhaftierten auch die Möglichkeit, ohne Angabe von Gründen ein persönliches Gespräch mit der Abteilungsleitung beziehungsweise der Gefängnisleitung zu verlangen.

31. Medizinische Versorgung

Der CPT empfiehlt, die unter dieser Ziffer festgestellten zwei Mängel zu beheben.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Vorerst ist zum einen darauf hinzuweisen, dass Umfang und Inhalt der Krankenakten beim medizinischen Dienst des Flughafengefängnisses primär vom Umfang der ärztlichen und pflegerischen Bemühungen abhängen. Im Hinblick auf die Fachkompetenz von Arzt und Krankenschwester und deren Berufspflichten ist daher davon auszugehen, dass die erforderlichen Akten vorliegen. Eine weitergehende Stellungnahme zu diesem Punkt würde nähere Angaben darüber voraussetzen, welche Akten nach Auffassung des CPT bei den Krankenakten fehlen.

Ebenfalls im Sinne einer Vorbemerkung ist darauf hinzuweisen, dass es keineswegs “an der Tagesordnung” (“chose courante”) ist, dass es im Flughafengefängnis zu Suizidversuchen oder Selbstverstümmelungen kommt. Diese Bemerkung dürfte auf ein Missverständnis zurückgehen. Eigentliche Suizidversuche sind, wie noch ausgeführt wird,

höchst selten, und in den letzten zwei Jahren kam es nur in wenigen Einzelfällen zu Selbstverletzungen. Diese hatten fast ausschliesslich den klaren Zweck, eine vorgesehene Ausschaffung zu verhindern, so dass es zumindest fraglich erscheint, ob einem derart begründeten Vorgehen mit den Mitteln der Psychiatrie überhaupt begegnet werden kann.

Die psychiatrische Betreuung der Insassen auch des Flughafengefängnisses ist Sache des spezialisierten Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes, einer fachärztlich geleiteten Abteilung des Amtes für Justizvollzug. Dieser richtet seine Tätigkeit, einschliesslich der laufenden Mitwirkung bei der Aus- und Fortbildung des Gefängnispersonales, insbesondere darauf aus, dass auch das Aufsichtspersonal mögliche psychiatrische Betreuungsbedürfnisse und Anzeichen für Suizidalität erkennt. Es dürfte nicht zuletzt auf diesen Umstand zurückzuführen sein, dass es in all den Jahren seit der Betriebsaufnahme bis heute im Flughafengefängnis zu keinem Suizid gekommen ist. Dafür, dass der direkte und indirekte Einsatz des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes erfolgreich ist, spricht auch der Umstand, dass - abgesehen von den erwähnten Selbstverletzungen zur Verhinderung einer Ausschaffung - auch nur höchst selten Suizidversuche erfolgten, die dank der Aufmerksamkeit des Aufsichtspersonals nie zu tragischen Folgen führten.

D. Folgebesuch in der Transitzone des internationalen Flughafens Zürich

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Lit. D Folgebesuch in der Transitzone des internationalen Flughafens Zürich INAD Passagiere

Das Ausländerrecht befindet sich zur Zeit in Revision. Das neue Ausländergesetz (AuG) sieht unter anderem eine Formalisierung des bisherigen mündlichen Wegweisungsverfahrens an der Grenze vor. INAD-Passagiere werden künftig, auf Verlangen, eine formelle Verfügung erhalten, gegen welche Beschwerde geführt werden kann.

Passagieren, denen Ein- oder Weiterreise nicht gestattet wird, werden von den zuständigen Grenzorganen formlos an ihren Herkunftsort zurückgewiesen. Bis zu ihrer Abreise werden sie im INAD-Center, das von der Flughafen Zürich AG betrieben wird, auf Kosten der Airline untergebracht. Kann die betroffene Person nicht innerhalb von sieben Tagen weggewiesen werden, muss Ausschaffungshaft angeordnet oder die Einreise bewilligt werden. In der Praxis beträgt die durchschnittliche Verweildauer im Transit ca. 48 Stunden. INAD-Passagiere haben jederzeit Zugang zu medizinischer Versorgung, indem sie beim Betreuungspersonal des INAD-Centers vorstellig werden können. Für die Fürsorge, Betreuung und Beratung steht zudem die Seelsorge des Flughafenpfarramtes, eine vom Schweizerischen Roten Kreuz betriebene Sozial- und Rechtsberatungsstelle sowie das Betreuungspersonal des INAD-Centers zur Verfügung.

Asylsuchende

Asylsuchende, die von den Grenzorganen dem Flughafen-Asylverfahren zugewiesen sind, werden in einer vom Bundesamt für Flüchtlinge bereitgestellten Unterkunft im

Transit untergebracht. Seit Anfang 2004 werden alle Asylsuchenden im Flughafen nach der Verfahrensaufnahme einer präventivmedizinischen Untersuchung (Thorax-Untersuchung) zugeführt. Damit soll sichergestellt werden, dass Tb infizierte Asylsuchende sofort festgestellt und behandelt werden können, da ihr Aufenthalt im Transit in der Regel 10 bis 15 Tage dauert. Auch Asylsuchende haben durch Vermittlung des Betreuungspersonals ungehinderten Zugang zu medizinischer Versorgung. Die Notwendigkeit der Schaffung einer speziellen medizinischen Betreuungsorganisation für INAD-Passagiere und Asylsuchende ist daher nicht ausgewiesen..

33. Aufenthalt im Freien

Der CPT empfiehlt, dass die sich während einer längeren Zeit in der Transitzone des Flughafens zurückbehaltenen „INAD“-Passagiere und Asylbewerber mindestens eine Stunde täglich im Freien aufhalten können. Es sollten geeignete Massnahmen getroffen werden, damit die betroffenen Ausländer ausreichend über diese Möglichkeit informiert werden.

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Auch die Möglichkeiten zum Aufenthalt an der freien Luft ausserhalb der Transitzone sind Sicherheitsregeln unterworfen. Zurzeit ist es leider nicht möglich, solche Ausgänge täglich zu organisieren. Sie finden jedoch jedes Mal dann statt, wenn dies vom Inhaftierten verlangt wird, allerdings hängen Ort und Zeit von der Verfügbarkeit des Sicherheitsdienstes des Flughafens ab.

Zurzeit wird, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden, nach befriedigenderen Lösungen gesucht. Die Einführung ist auf anfangs 2005 geplant. Sowohl „INAD“ als auch Asylsuchenden wird dann die Möglichkeit eines täglichen Aufenthalts im Freien angeboten.

35 bis 37. Massnahmen

Der CPT appelliert an die Bundesbehörden und die kantonalen Behörden, unverzüglich Massnahmen zu treffen um das Nötige zu veranlassen, damit:

- **sämtliche INAD-Passagiere und Asylsuchende bei ihrer Ankunft in der Transitzone medizinisch untersucht werden; die Untersuchung kann von einem Arzt oder von einem qualifizierten Krankenpfleger oder einer qualifizierten Krankenschwester, welche dem Arzt Bericht erstatten, vorgenommen werden;**
- **das INAD-Center und die Asylunterkünfte regelmässig durch einen Krankenpfleger oder eine Krankenschwester besucht werden.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Es ist nicht notwendig, dass die Insassen der Räumlichkeiten regelmässig durch Krankenpflegepersonal besucht werden. Die Bewerber haben nämlich jederzeit die Möglichkeit, medizinische Pflege zu verlangen. Auf Anfrage werden sie vom Team des Medical Centers des Flughafens behandelt. Ausserdem wird seit dem 1. Januar 2004 jede Person, die am Flughafen um Asyl bittet, am ersten Aufenthaltstag in der Transitzone vom ärztlichen Dienst des Flughafens einer grenzsanitären Untersuchung unterzogen.

38. Besuche

Der CPT wiederholt seine Empfehlung, wonach besondere Vorkehrungen getroffen werden sollten, damit die im INAD-Center und in den Asylunterkünften zurückgehaltenen Ausländer Besuche erhalten können (inklusive Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen NGO).

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Die sich im INAD-Center und in den Räumlichkeiten für Asylsuchende aufhaltenden Personen dürfen Besuche empfangen. Dieses Recht kann jedoch, gemäss Sicherheitsvorschriften des Flughafens, eingeschränkt werden. Diese Besuche finden auf Anfrage und unter Aufsicht der zuständigen Sicherheitsbehörden statt. Gewährleistet sind Besuche von bevollmächtigten Repräsentanten der Nichtregierungsorganisationen und der Kirchen, welche ihr Mandat im Bereich des Flughafens erfüllen.

39. Empfehlungen

Der CPT empfiehlt, dass die Schweizer Behörden die verschiedenen gegenüber den „INAD“ getroffenen Massnahmen sowie die Rechtsmittel gegen die in Frage gestellten Entscheide schriftlich festhalten und die „INAD“, wenn nötig unter Beizug eines Dolmetschers, darüber informieren.

Bei der Anwendung des Verfahrens für die zurückgewiesenen Passagiere muss gut unterschieden werden, ob diese sich im Asylverfahren befinden (Asyl-INAD) oder nicht (ANAG-INAD).

Personen, die kein Asylgesuch stellen und die Eintrittsbedingungen in die Schweiz nicht erfüllen, können jederzeit gezwungen werden, die Schweiz zu verlassen. Es gibt insbesondere eine Rückflugpflicht seitens der Fluggesellschaft, die sie in die Schweiz gebracht hat (Anhang 9 des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt¹). Ist die Rückweisung unmöglich (zum Beispiel bei fehlendem Anschluss oder bei technischen Problemen) kann sich die zurückgehaltene Person vorübergehend in der Transitzone des Flughafens aufhalten, ohne dass dies einen Freiheitsentzug im Sinne von Artikel 31 der Bundesverfassung oder von Artikel 5 der EMRK darstellt (Siehe Botschaft des Bun-

¹ SR 0.748.0.

desrates über das neue Ausländerrecht, BBl 2002 3567). Die Rückkehr erfolgt spätestens nach sieben Tagen. Verweigert eine Person abzureisen oder ist sie minderjährig, betrachten dies die zuständigen kantonalen Behörden im Allgemein als Asylgesuch. Auf sie wird deshalb das Verfahren über Asylbewerber anzuwenden sein (Asyl-INAD).

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) und Artikel 17 Absatz 1 der Vollziehungsverordnung des gleichen Gesetzes (ANAV, SR 142.201) kann ein Ausländer, der über keine Bewilligung verfügt, jederzeit und ohne besonderes Verfahren zur Ausreise aus der Schweiz gezwungen werden oder gegebenenfalls abgeschoben werden. Diese Bestimmungen wurden vor kurzer Zeit durch das Bundesgericht auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft (BGE 2P/143/2003 vom 19. Dezember 2003). Aus diesem Entscheid geht hervor, dass diese Bestimmungen eindeutig auf die Ausländer mit illegalem Aufenthalt in der Schweiz anzuwenden sind. Die Behörden können eine Ausschaffung einleiten ohne zuvor einen rekursfähigen Vollstreckungsentscheid fällen zu müssen. Die Abwesenheit eines besonderen Verfahrens muss auf diese illegalen Fälle beschränkt werden, bei denen das Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung ebenso wie die Zulässigkeit einer Wegweisung offensichtlich sind und folglich einen schnellen Vollzug rechtfertigen. Sollte ein Zweifel hinsichtlich der Aufenthaltsbewilligung oder der Zulässigkeit der Wegweisung bestehen, muss ein formelles Verfahren angewendet werden, damit der Betroffene in Anwendung des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismässigkeit und des Rechtes auf einen gerechten Prozess (Art. 29 Abs. 1 BV) seine allfälligen Rechte geltend machen kann (BGE 2P/143/2003, Erw. 6.2).

In der Regel sind Personen, denen ausserhalb eines Asylverfahrens am Flughafen die Einreise in die Schweiz verweigert wird, in einer eindeutigen Situation, die eine Anwendung von Artikel 17 Absatz 1 ANAV erlaubt.

Im Entwurf des neuen Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) ist vorgesehen, dass die betroffene Person, nachdem sie in einer ihr verständlichen Sprache (absehbarerweise durch schriftliche Information) über eine formlose Wegweisung informiert worden ist, eine formelle Entscheidung verlangen kann. Es ist vorgesehen, dass die Wegweisung am Flughafen in einem vereinfachten Verfahren erfolgt, wie dies auch an der Grenze oder bei einer Anhaltung nach einem illegalen Aufenthalt in der Schweiz, angewendet wird. Die abgewiesenen Personen haben auch hier die Möglichkeit, eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen, wenn sie mit der Wegweisung nicht einverstanden sind. Um dieses Recht überhaupt geltend machen zu können, muss die abgewiesene Person in einer ihr verständlichen Sprache auf die Folgen der formlosen Wegweisung und die Möglichkeit einer formellen Verfügung aufmerksam gemacht werden. Diese Information kann in Form eines Merkblattes erfolgen (Siehe Art. 64 VE-AuG, BBl 2002 3811 und die betreffende Botschaft des Bundesrates, BBl 2002 3709).

E. Andere Fragen

40. Der CPT wünscht, Informationen über die Entwicklung der Dossiers zur aktualisierten Gesetzgebung des Ausländerrechts, des Asyls und der Zwangsmassnahmen (und namentlich über die Änderungen der rechtlichen Garantien der betroffenen Ausländern – „INAD“ oder Asylbewerber), sowie, sobald verfügbar, eine Kopie des Gesetzesentwurfes über die Zwangsmassnahmen zu erhalten.

Die Revision des Asylgesetzes wurde während der Sondersession im Mai 2004 und der Sommersession vom Juni 2004 vom Nationalrat als Erstrat beraten. Sie wird von der mit der vorgängigen Prüfung beauftragten Kommission vor dem Ständerat behandelt werden².

Das neue Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wurde vom Nationalrat als Erstrat am 16. Juni 2004 angenommen. Es wird anlässlich einer nächsten Session dem Ständerat zur Prüfung vorgelegt werden³.

Der Gesetzesentwurf über die polizeilichen Zwangsmassnahmen im Bereich des Ausländerrechts und des Transports von Personen, die einer freiheitsbeschränkenden Massnahme unterzogen sind, sollte im Laufe des Herbstes 2004 in die Vernehmlassung geschickt werden. Eine Kopie wird daher dem CPT ab diesen Zeitpunkt zugestellt werden können.

47. Bezüglich des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat⁴ und der Regierung Senegals über die Migration (Transitabkommen), unterzeichnet in Dakar am 8. Januar 2003, wünscht der CPT die Kommentare der Schweizer Behörden zu den im Bericht enthaltenen Stellungnahmen zu erhalten.

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Bezüglich der Fragen die der CPT auf Seite 18 seines Berichtes aufwirft, sind die folgenden Informationen angezeigt. Es trifft zu, dass sowohl der Rahmen wie auch die im Transitabkommen vorgesehenen Mechanismen Neuerungen sind und dass diese als *ultima ratio* anzuwenden sind, wenn die Bemühungen im Bereich der Identifikation und Bestätigung der Nationalität in der Schweiz versagen. Dennoch dürfen die Garantien, zu deren Wahrung sich die Schweiz durch internationale Konventionen, im vorliegenden Fall insbesondere durch das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet hat, in keinem Fall durch ein bilaterales Abkommen ausgeschlossen oder missachtet werden. Dies gilt auch für das am 8. Januar 2003 unterzeichnete Transitabkommen mit Senegal.

² Um die Diskussionen in den Einzelheiten zu verfolgen, www.pd.admin.ch/do-asylgesetz.

³ Einzelheiten über die parlamentarischen Beratungen www.parlament.ch/f/do-auslaendergesetz

⁴ Der vorliegende Vertrag findet aufgrund der bilateralen Verträge zwischen der Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein auch auf das Fürstentum Anwendung.

Unbegründet erscheint hier ausserdem die Feststellung, dass diese Garantien durch den Erfolgszwang eines solchen Abkommens gefährdet seien. Die Schweiz sieht in den mit anderen Staaten abgeschlossenen Abkommen regelmässig und ausdrücklich vor (ebenso im vorliegenden Übereinkommen in Art. 18), dass die Menschenrechte geschützt werden. Unser Land geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass die Parteien das Abkommen und die darin enthaltenen Grundsätze nach Treu und Glauben anwenden. Erfüllt eine Vertragspartei, insbesondere unter Verletzung der Menschenrechte, ihre Verpflichtungen nicht, ergreift die Schweiz die erforderlichen Massnahmen, damit diesen Verpflichtungen nachgekommen wird. Im diesem Zusammenhang ist die Aufkündigung des Übereinkommens die letzte Möglichkeit.

Im Weiteren erachten wir die Aussage als ungenau, dass der den betroffenen Personen gebotene Standard der Garantien tiefer gewesen wäre als er diesen Personen im Freiheitsentzug in der Schweiz zuteil geworden wäre, und dass die entsprechenden Garantien möglicherweise unter Druck geraten wären. Tatsächlich setzt Artikel 8 des Übereinkommens zu diesem Zweck eine ganze Reihe praktischer Massnahmen voraus, die mangels Ratifikation des Übereinkommens keine Geltung erlangt haben. Man kann namentlich das *Monitoring* während des Transits (auf 72 Stunden beschränkt) oder die Aufenthaltsmodalitäten, mit einem allfälligen Zugang zu einem Rechtsbeistand zu den gleichen Bedingungen und im gleichen Stadium des Prozesses wie in der Schweiz, nennen. Bezüglich des Begriffs des Freiheitsentzuges ist es jedenfalls sinnvoll zu präzisieren, dass es sich um einen Freiheitsentzug handelt, bei welchem die Dauer in keinem Fall 72 Stunden überschreiten darf.

Die Interpretation, wonach ein solches Transitübereinkommen zur Folge haben könnte, dass ein nicht unbedeutender Teil von Personen im Freiheitsentzug wegen der Gesetzgebung bezüglich Einreise und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz die im Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter vorgesehenen Kontrollmitteln entgehen, erscheint uns exzessiv. In erster Linie muss hervorgehoben werden, dass die Schweiz Staatsverträge nur unter der Voraussetzung abschliesst, dass gewisse Garantien zu Gunsten der Menschenrechte bestehen. Sie unternimmt alles, was im Übrigen auch ihrer Verpflichtung entspricht, um die relevanten Bestimmungen des Völkerrechts *expressis verbis* zu respektieren. Es muss auch berücksichtigt werden, dass beim vorliegenden Abkommen im Bereich der Aufenthaltsmodalitäten ein *Monitoring* Anwendung gefunden hätte, zum Beispiel durch eine anerkannte internationale Organisation.

In dieser Hinsicht legen wir Wert auf die Feststellung, dass die fehlende oder ungenügende Zusammenarbeit im Bereich der Identifikation oder der Bestätigung der Nationalität zwischen den Staaten zu einer Zunahme der illegalen Migration führt, was mitunter die transnationale organisierte Kriminalität ansteigen lässt.

RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

**IN RISPOSTA AL RAPPORTO DEL COMITATO EUROPEO PER LA
PREVENZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI
INUMANI O DEGRADANTI (CPT) RELATIVO ALLA VISITA IN SVIZZERA**

DAL 20 AL 24 OTTOBRE 2003

SOMMARIO

Il rapporto della Svizzera è articolato in base ai punti del rapporto del CPT che richiedono una spiegazione. Non sono menzionati i punti esenti da osservazioni.

II. CONSTATAZIONI EFFETTUATE DURANTE LA VISTA E MISURE PRECONIZZATE

A. Maltrattamenti

8. Raccomandazione

B. Allontanamento di stranieri per via aerea

- 15. Mezzi coercitivi autorizzati
- 16. (cpv. 2 e 3) Preparazione degli allontanamenti
- 17. Questioni mediche
- 18. Questioni mediche (seguito)
- 19. Raccomandazioni
- 20. Richiesta d'informazioni
- 23. Raccomandazione

C. Visita periodica al carcere n° 2 dell'aeroporto internazionale di Zurigo

- 26. Tasso di occupazione
- 28. Lettura
- 29. Isolamento per motivi di sicurezza
- 31. Servizio medico

D. Visita periodica alla zona di transito dell'aeroporto internazionale di Zurigo

33. Esercizi all'aperto

35-37 Misure

38. Visite

39. Raccomandazioni

E. Altre questioni

IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO IN RISPOSTA AL RAPPORTO DEL COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLE TORTURE E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI (CPT) RELATIVO ALLA VISITA IN SVIZZERA DAL 20 AL 24 OTTOBRE 2003

Nel presente rapporto, il Consiglio federale e il Cantone interessato, ossia Zurigo, prendono posizione in merito alle raccomandazioni, ai commenti e alle richieste d'informazione contenuti nel rapporto del CPT, steso in seguito alla visita periodica effettuata in Svizzera dal 20 al 24 ottobre 2003. Il presente documento costituisce il rapporto richiesto dal CPT nella lettera di accompagnamento del rapporto datato 16 marzo 2004.

Il presente rapporto fornisce una descrizione completa delle misure adottate al fine di attuare le raccomandazioni del CPT; il Consiglio federale presenta altresì al CPT le risposte ai commenti e alle richieste d'informazione. **Come il CPT potrà constatare, alcune delle raccomandazioni espresse in occasione della visita sono già state attuate.**

Il Consiglio federale saluta lo spirito di collaborazione che ha contraddistinto la visita e constata con soddisfazione che non sono emersi casi di maltrattamento di detenuti da parte del personale penitenziario al carcere n° 2 né di stranieri detenuti nel Centro per passeggeri inammissibili ("INAD") o negli spazi destinati ai richiedenti l'asilo da parte del personale di sorveglianza. Numerosi detenuti, "INAD" e richiedenti l'asilo hanno espresso giudizi positivi sul trattamento a loro riservato dal personale. Il Consiglio federale ha inoltre preso atto della soddisfazione espressa dal CPT per le misure adottate dalle autorità svizzere allo scopo di informare dettagliatamente le persone da allontanare circa le modalità del rientro e per l'istituzione del servizio Swiss REPAT, il quale svolge importanti compiti legati alle operazioni di allontanamento. La delegazione del CPT ha appreso del considerevole lavoro svolto dal gruppo intercantonale "Passenger 2" e delle relative direttive. Il Consiglio federale coglie l'occasione per salutare lo spirito di collaborazione tra il CPT e le autorità svizzere competenti.

Il presente rapporto è emanato dal Consiglio federale, il quale risponde all'osservanza degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera in virtù della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Nella misura del possibile, le osservazioni del Cantone di Zurigo in merito a raccomandazioni, commenti e richieste d'informazione che lo riguardano sono riprese testualmente. Lo stesso vale per le prese di posizione fornite da altre autorità (uffici federali) direttamente interessate dalla visita.

CONSTATAZIONI EFFETTUATE DURANTE LA VISITA E MISURE PRECONIZZATE

A. Maltrattamenti

8. Raccomandazione

Il CPT raccomanda alle autorità svizzere di ricordare ai funzionari di polizia:

- **il loro dovere di rispettare i diritti di tutti gli stranieri posti sotto la loro custodia;**
- **le denunce di maltrattamenti saranno oggetto di inchieste *ad hoc*;**
- **le denunce fondate, saranno oggetto di severe sanzioni.**

Il Consiglio federale trasmetterà la raccomandazione sopraccitata ai Cantoni mediante circolare e provvederà inoltre a diffonderla presso i servizi federali interessati.

B. Allontanamento di stranieri per via aerea

15. Mezzi coercitivi autorizzati

Nella circolare menzionata al punto 8, il Consiglio federale informerà i Cantoni anche della raccomandazione del CPT secondo cui la formazione di base dei funzionari svizzeri di polizia dovrebbe prevedere informazioni circa i rischi di asfissia posturale dovuta a immobilizzazione; rischi legati all'uso di mezzi coercitivi.

Preso di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Già prima dell'entrata in vigore delle direttive concernenti gli allontanamenti forzati per via aerea, la polizia dell'aeroporto di Zurigo non utilizzava più le manette, impiegate invece quotidianamente dalle forze di polizia. Per proteggere i polsi sono utilizzate da tempo polsiere imbottite e per legare gli avambracci l'uno all'altro sono impiegati nastri di plastica resistenti. Ciò consente una certa libertà di movimento (ad es. per mangiare) ed evita ferimenti o pressioni dolorose.

16. (cpv. 2 e 3) Preparazione degli allontanamenti

La raccomandazione del CPT di rivedere le direttive è stata trasmessa dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) al comitato peritale “Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti” il quale si è immediatamente messo all’opera e presenterà prossimamente un rapporto alla CDCGP.

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Le autorità competenti svolgono un colloquio di preparazione con ogni straniero che, non essendo in possesso del necessario permesso di dimora, deve lasciare il territorio svizzero. Tale procedura risponde alla duplice necessità di informare e di dare all’autorità competente la possibilità di prendere posizione. Da quel momento lo straniero è libero di lasciare il nostro Paese volontariamente, ossia senza coercizione. Chi invece si oppone o fa resistenza rendendo impossibile l’allontanamento non accompagnato per via aerea, è generalmente collocato in carcerazione in vista del rinvio forzato. Se il secondo colloquio di preparazione al ritorno (accompagnato) fallisce o la persona da allontanare ostacola nuovamente il corso dell’operazione, è allora necessario ricorrere al volo speciale. I funzionari incaricati di applicare la decisione si astengono dall’informare nuovamente sulle modalità del rientro con volo speciale qualora lo straniero continui a non voler collaborare. Tale pratica si è rivelata particolarmente efficace se sussistono rischi di automutilazione.

17. Questioni mediche

In seguito alla visita del CPT, la CDCGP ha incaricato il comitato peritale “Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti” di esaminare in particolare la questione relativa alla somministrazione di sostanze farmacologiche. Posto che il requisito dell’indicazione medica espressa come condizione necessaria e indispensabile alla somministrazione di un tale trattamento non sia oggetto di controversie, occorre stabilire se è necessario sottoporre a revisione l’articolo 13 delle direttive oppure se si può interpretare il testo di tale disposizione sia nel senso auspicato dal CPT sia in quello della CDCGP.

18. Questioni mediche (seguito)

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

La delegazione del CPT ha potuto consultare tutti gli incarti relativi agli allontanamenti forzati (livello 4) presso l’autorità competente per il controllo di frontiera (*Fachdienst Grenzkontrolle*). In almeno uno degli incarti consultati, sostiene di aver trovato indicazioni che presuppongano la somministrazione di calmanti. Non solo tale accusa a nostro avviso è infondata ma ci sorprende ancor più che l’autorità interessata non abbia potuto prendere posizione in merito.

19. Raccomandazioni

Alla luce dei commenti di cui sopra, il CPT raccomanda che per tutte le operazioni di allontanamento in cui è previsto l'accompagnamento medico sia aggiunta una "cartella medica confidenziale". Tale cartella dovrebbe essere conservata da un'autorità sanitaria competente al termine dell'operazione di allontanamento. Il comitato raccomanda inoltre una revisione delle direttive affinché sia esplicitamente menzionato il criterio dell'"indicazione medica espressa", nell'eventualità di somministrazione di farmaci tranquillizzanti o sedativi nel corso di operazioni di allontanamento forzato.

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Le operazioni di allontanamento forzato e accompagnato per via aerea di persone straniere sono verbalizzate dall'autorità competente dell'esecuzione. Tale documento (LOG) descrive ogni fase della procedura, dalla preparazione alla consegna della persona allontanata alle autorità competenti del Paese di destinazione. La fase di preparazione comprende anche una valutazione dello stato di salute finalizzata ad accertare l'apparente stato di buona salute o la necessità di ulteriori esami. Le misure mediche sono dunque documentate nel verbale e possono essere consultate. Riteniamo pertanto che la costituzione di una cartella medica confidenziale non sia necessaria, tanto più che anche il medico prescrivente può ormai fornire informazioni mediche specifiche, segreto medico permettendo.

20. Richiesta d'informazioni

Il CPT desidererebbe essere informato sugli esiti dei colloqui svolti tra la CDCGP e l'Accademia svizzera delle Scienze mediche (ASSM).

La CDCGP ha sollecitato il parere dell'ASSM in merito all'interpretazione dell'articolo 13 delle direttive relative all'allontanamento forzato per via aerea che, secondo il parere del comitato peritale, può essere inteso nella sua veste attuale nel senso voluto dalle raccomandazioni del CPT. Nella risposta del 5 maggio 2004, l'ASSM si è pronunciata a favore della modifica dell'articolo 13 delle direttive.

Va tuttavia precisato che in realtà non vi è nessun disaccordo di fondo tra la CDCGP e l'ASSM, dato che entrambe concordano sulla necessità dell'indicazione medica espressa per la somministrazione di un trattamento farmacologico.

23. Raccomandazione

Il CPT si augura vivamente che, tenendo conto dei commenti qui di seguito, a tutte le operazioni di allontanamento forzato effettuate dalla Svizzera si applichi quanto prima la raccomandazione che prevede di sottoporre ad esame medico

tutti gli stranieri, la cui operazione di allontanamento è fallita, al loro ritorno nelle strutture detentive, siano esse posti di polizia, istituti penitenziari o centri speciali per la detenzione di stranieri.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

Come già precisato in merito alla dichiarazione finale del CPT del 24 ottobre 2003, tutti coloro che, dopo un fallito allontanamento, sono ricondotti nel settore carcerazione in vista del rinvio forzato del carcere dell'aeroporto (*qui di seguito denominato carcere dell'aeroporto*) sono interrogati da un'infermiera – quindi una persona qualificata – e, in base ai risultati del colloquio, sottoposti ad una visita medica. È poi disposto un controllo da parte del medico del carcere se vi sono segni di lesioni, ferite o simili.

Questa procedura è stata introdotta immediatamente dopo un colloquio con la delegazione del CPT e il Consigliere di Stato incaricato del dossier.

C. Visita periodica al carcere n° 2 dell'aeroporto internazionale di Zurigo

26. Tasso di occupazione

Le autorità zurighesi dovrebbero prendere le opportune misure affinché l'attuale sovraffollamento del carcere n. 2 non perduri indebitamente.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

La Direzione di giustizia e dell'interno è del parere che le misure previste e già più volte attuate, quanto a personale e gestione, consentano al carcere dell'aeroporto di accogliere 130 persone senza pregiudicare i diritti e le pretese delle persone incarcerate in vista del rinvio forzato.

Se, a carcere completo, si dovesse prevedere un aumento del numero di detenuti tale da non poter essere gestito in collaborazione con l'Ufficio dell'immigrazione o la polizia degli stranieri mediante rilasci di persone e allontanamenti, si adibiscono all'accoglienza di persone incarcerate in vista del rinvio forzato sezioni di altre carceri che consentano una sistemazione separata di questo tipo di detenuti. Il regime applicabile è quello del carcere dell'aeroporto. L'occupazione di suddetti istituti è consentita solo quando è raggiunto il limite di 130 detenuti nel carcere dell'aeroporto. Per motivi finanziari non è possibile adibire posti supplementari fissi per i detenuti in vista del rinvio forzato.

28. Lettura

Il CPT raccomanda alle autorità svizzere di mettere a disposizione dei detenuti sottoposti all'isolamento disciplinare nel carcere n. 2 una più ampia scelta di libri

e riviste per la lettura. Disposizioni simili dovrebbero essere prese in altri istituti penitenziari della polizia del Cantone di Zurigo.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

La direzione delle prigioni del Cantone di Zurigo ci ha informato che in diverse occasioni il carcere dell'aeroporto ha applicato le raccomandazioni del CPT a singoli casi (consegna di riviste e giornali durante l'isolamento). Si dichiara disposta a seguire la proposta del CPT di estendere, mediante direttiva, a tutti i detenuti questa pratica finora limitata a singoli casi. Tuttavia precisa giustamente che tale misura sarà immediatamente revocata, qualora diventi fonte di abusi (ad es. uso dei giornali per intasare i sanitari).

29. Isolamento per motivi di sicurezza

Il Comitato raccomanda nuovamente di integrare i principi seguenti nell'apposita legislazione cantonale:

- **il detenuto è informato per iscritto dei motivi per i quali è stata adottata una misura restrittiva nei suoi confronti (ovviamente per motivi di sicurezza alcuni particolari potrebbero essere esclusi), nonché dei rimedi giuridici per contestarla;**
- **il detenuto ha la possibilità di esprimere il suo parere in merito;**
- **il detenuto può contestare la misura dinnanzi ad un'autorità competente.**

L'isolamento per motivi di sicurezza non era annotato in nessun tipo di registro del carcere n. 2. Il carcere n. 2 dovrebbe disporre di un apposito registro al fine di mettere agli atti tutte le misure di isolamento ordinate.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

In seguito alle dichiarazioni del CPT espresse nel rapporto relativo alla sua visita nel 2001, è stata emanata la seguente direttiva: l'isolamento che ha per obiettivo quello di impedire al detenuto di mettere la sua vita, o quella di terzi, in pericolo non deve superare le 48 ore, termine oltre il quale deve essere avviata una procedura disciplinare formale (interrogatorio, decisione scritta e indicazione dei rimedi giuridici) oppure ricondotto il detenuto in una cella normale.

Inoltre in risposta alle raccomandazioni formulate dal CPT nel rapporto successivo alla visita del 2003, le prigioni terranno un registro indicante tutti gli isolamenti di sicurezza, il nome del detenuto, il motivo, l'informazione fornita alla persona, la durata (inizio e fine) dell'isolamento.

Il contesto d'urgenza nel quale viene applicata tale misura, ossia quello di evitare un rischio imminente di automutilazione o di pericolo per terzi, esclude la possibilità di avviare una procedura scritta e di attendere il termine di ricorso per l'esecuzione della decisione. Considerando da un lato che l'autorità zurighese preposta all'esecuzione e la Direzione di giustizia e dell'interno prevedono sistematicamente la possibilità di contestare anche le decisioni comunicate oralmente e, dall'altro, la possibilità di esprimersi per iscritto offerta alle persone poste in isolamento che ne fanno espressa richiesta, riteniamo che la procedura descritta in questa sede risponda alle raccomandazioni formulate dal CPT.

Va tuttavia aggiunto che ad ogni persona detenuta al carcere n. 2 è distribuita, al momento dell'entrata, una copia del regolamento interno della divisione carcerazione in vista del rinvio forzato del carcere dell'aeroporto (*Hausordnung für die Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisse*) dell'11 febbraio 2002, disponibile in diverse lingue. Al paragrafo 59, indicato nell'indice all'inizio del documento, tale regolamento indica i mezzi di ricorso. È segnalato alle persone incarcerate che l'opuscolo distribuito illustra i loro diritti e i loro doveri. Il detenuto può inoltre richiedere un colloquio personale senza indicazione dei motivi (cfr. paragrafo 57) al capo divisione (*Abteilungsleiter*) o alla direzione del carcere (*Gefängnisleitung*).

31. Servizio medico

Il CPT raccomanda che sia posto rimedio alle lacune indicate nel paragrafo qui di seguito.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

Va ricordato che la gestione e il contenuto delle cartelle cliniche del servizio medico del carcere dell'aeroporto dipendono essenzialmente dal tempo che medici e infermieri dedicano ai detenuti. Considerata la loro competenza professionale e le responsabilità che si assumono, presupponiamo che i documenti richiesti siano disponibili. Per poter fornire un parere più approfondito e informazioni più precise in merito a questo punto, è necessario sapere dal CPT quali documenti, a suo avviso, non figurano nelle cartelle cliniche.

Insistiamo anche sul fatto che, a differenza di quanto sostenuto dal rapporto, i tentativi di suicidio e le automutilazioni nel carcere dell'aeroporto non sono affatto all'ordine del giorno. Suddetta osservazione da parte del CPT è verosimilmente frutto di un malinteso. I tentativi di suicidio, come illustreremo più avanti, sono fatti estremamente rari, e negli ultimi due anni, anche i casi di automutilazione registrati sono stati pochissimi. Si trattava nella maggior parte dei casi quasi esclusivamente di tentativi per impedire un allontanamento imminente, ragion per cui non crediamo che il ricorso alla psichiatria possa in alcun modo essere d'aiuto.

Il sostegno psichiatrico dei detenuti del carcere dell'aeroporto è di competenza del servizio di psichiatria e psicologia, servizio dipendente dalla Sezione esecuzione pene e misure e diretto da un medico. Il servizio partecipa ai corsi di formazione di base e

aggiornamento del personale del carcere e in particolare si assicura che il personale di sorveglianza sia in grado di individuare eventuali esigenze di cure psichiatriche e soggetti con tendenze suicide. Questa particolare attenzione ha sicuramente influito sul fatto che il carcere dell'aeroporto non debba deplorare nessun caso di suicidio dalla sua apertura. Infine anche il numero estremamente basso di tentativi di suicidio, che grazie alla vigilanza dei sorveglianti non si sono mai conclusi tragicamente, costituisce a nostro parere una prova dell'efficacia degli interventi diretti e indiretti del servizio di psichiatria e psicologia.

D. Visita periodica alla zona di transito dell'aeroporto internazionale di Zurigo

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Lettera D visita periodica alla zona di transito dell'aeroporto internazionale di Zurigo

Passeggeri INAD

La legge sugli stranieri è attualmente in corso di revisione. La nuova legislazione (LStr) prevede, tra l'altro, di dotare di una procedura formale la procedura di allontanamento alla frontiera – procedura finora orale. In futuro su richiesta del passeggero INAD sarà disposta una decisione di allontanamento formale suscettibile di ricorso.

I passeggeri ai quali è rifiutata l'entrata in Svizzera o il proseguimento del viaggio sono rinviiati senza formalità nel loro Paese di provenienza dall'autorità competente per il controllo di frontiera. Fino al momento della loro partenza, sono accolti nei locali del centro INAD, gestito dalla società *Flughafen Zürich AG* a spese delle compagnie aeree. Nel caso in cui il passeggero non possa essere allontanato entro i sette giorni dal suo arrivo, è ordinata la carcerazione in vista del rinvio forzato o autorizzata l'entrata in Svizzera. Nella prassi la durata media del soggiorno nella zona di transito è di circa 48 ore. I passeggeri INAD possono rivolgersi in qualsiasi momento al personale del centro INAD per ricevere eventuali cure mediche e possono usufruire inoltre del servizio di assistenza spirituale dell'aeroporto, del servizio sociale e giuridico della Croce rossa svizzera e del sostegno del personale del centro INAD.

Richiedenti l'asilo

I richiedenti l'asilo, che l'autorità competente per il controllo di frontiera attribuisce alla procedura d'asilo all'aeroporto, sono accolti nei locali della zona di transito messi a disposizione dall'Ufficio federale dei rifugiati. Dal 2004 i richiedenti l'asilo che presentano domanda all'aeroporto sono sottoposti ad una visita medica (radiografia del torace) non appena la loro domanda d'asilo è stata registrata. Tale misura vuole individuare e curare immediatamente i richiedenti l'asilo affetti da tubercolosi dato che la loro permanenza nella zona di transito varia in media dai 10 ai 15 giorni. I richiedenti l'asilo possono inoltre rivolgersi in qualsiasi momento al personale del centro per ricevere cure mediche.

Non si è rivelato necessario creare un'apposita struttura per l'assistenza medica di passeggeri INAD e richiedenti l'asilo.

33. Esercizi all'aperto

Il CPT raccomanda che gli "INAD" e i richiedenti l'asilo detenuti nella zona di transito dell'aeroporto durante un periodo prolungato abbiano la possibilità di effettuare almeno un'ora al giorno di esercizio all'aperto. Il comitato raccomanda inoltre che gli stranieri interessati siano informati di tale possibilità mediante opportune misure.

Presenza di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Le uscite all'esterno o fuori dalla zona di transito sottostanno a regole di sicurezza. Attualmente non è purtroppo possibile organizzare giornalmente questo tipo di uscite. Sono tuttavia concesse dietro espressa domanda del richiedente, all'ora e nel luogo fissati in funzione della disponibilità dei servizi di sicurezza dell'aeroporto.

Sono attualmente in corso trattative con le autorità competenti al fine di trovare una soluzione più soddisfacente per l'inizio del prossimo anno (2005). Da quel momento in poi gli "INAD" e i richiedenti l'asilo beneficeranno di un'uscita giornaliera all'aperto.

35 – 37 Misure

Il CPT fa appello alle autorità federali e cantonali affinché siano prese senza indugio misure opportune che garantiscano:

- **a tutti i passeggeri "INAD" e richiedenti l'asilo detenuti nella zona di transito una visita medica, se possibile, il giorno stesso in cui sono posti in detenzione. La visita potrebbe essere effettuata da un medico o un infermiere qualificato che ne fa rapporto ad un medico;**
- **che il centro INAD e i locali per richiedenti l'asilo siano visitati regolarmente da un infermiere.**

Presenza di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Non è necessaria una visita regolare da parte del personale infermieristico. I richiedenti l'asilo hanno infatti la possibilità di usufruire in qualsiasi momento di cure mediche. Su richiesta, hanno la possibilità di essere visitati dal personale medico del centro medico dell'aeroporto (*Medical Center*). Inoltre dal 1° gennaio 2004 ogni persona che presenta una domanda d'asilo all'aeroporto è sottoposta, il primo giorno di permanenza nella zona di transito, ad un controllo sanitario di frontiera eseguito dai servizi del *Medical Center* dell'aeroporto.

38. Visite

Il CPT rinnova l'invito ad adottare le opportune misure per consentire agli stranieri detenuti nel centro INAD e negli spazi destinati ai richiedenti l'asilo di ricevere visite (compreso dai rappresentanti delle ONG).

Presenza di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Proposta del DFAE: le persone che soggiornano nel centro INAD e negli spazi destinati ai richiedenti l'asilo sono autorizzate a ricevere visite. Tuttavia, a ragione delle regole di sicurezza dell'aeroporto, il diritto alle visite può essere limitato. Le visite quindi possono avere luogo su richiesta e sotto il controllo delle autorità di sicurezza. Le visite di rappresentanti delle ONG e di rappresentanti religiosi sono consentite solo ai rappresentanti accreditati che svolgono il loro mandato all'interno della zona dell'aeroporto.

39. Raccomandazioni

Il CPT raccomanda alle autorità svizzere di formalizzare per iscritto le misure prese nei confronti degli "INAD" e di informarli, se necessario con l'aiuto di un interprete, dei relativi mezzi di ricorso.

La procedura applicabile ai passeggeri dichiarati inammissibili varia a seconda che essi rientrino nel quadro della procedura d'asilo (asilo-INAD) o della legge sugli stranieri (LDDS-INAD).

Le persone che non presentano domanda d'asilo e non soddisfano le condizioni di entrata in Svizzera possono essere obbligate in qualsiasi momento a lasciare il Paese. In particolare la compagnia aerea che li ha condotti in Svizzera è tenuta a farsi carico del rimpatrio (allegati 9 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale¹). Se l'allontanamento è impossibile (ad esempio in caso di mancata coincidenza o di problemi tecnici) la persona respinta può soggiornare temporaneamente nella zona di transito dell'aeroporto senza che ciò costituisca una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 31 della Costituzione federale e dell'articolo 5 CEDU (cfr. messaggio del Consiglio federale relativo alla nuova legge sugli stranieri, FF 2002 3327). L'allontanamento è effettuato entro sette giorni al massimo. Se la persona si rifiuta di partire o se è minorenni, le autorità cantonali competenti partono generalmente dal presupposto che presenti una domanda d'asilo. In tal caso è applicata la procedura relativa ai richiedenti l'asilo (asilo-INAD).

In virtù dell'articolo 12 capoverso 1 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, RS 142.20) e dell'articolo 17 capoverso 1 della relativa ordinanza di esecuzione (ODDS ; RS 142.201), lo straniero che non beneficia di alcun permesso può essere obbligato in qualsiasi momento e senza procedura a lasciare la

¹ RS 0.748.0.

Svizzera o può essere respinto. In una sua recente decisione, il Tribunale federale ha esaminato tali disposizioni dal punto di vista della legalità e della costituzionalità (DTF 2P/143/2003 del 19 dicembre 2003). Da tale decisione emerge che le disposizioni sono chiaramente applicabili agli stranieri la cui presenza è illegale in Svizzera al fine di permettere alle autorità di procedere all'allontanamento senza dover rendere precedentemente una decisione d'esecuzione suscettibile di ricorso. L'assenza di una particolare procedura deve limitarsi a suddetti casi illegali, nei quali tanto l'assenza di permesso di dimora quanto l'ammissibilità all'allontanamento sono evidenti e giustificano un'esecuzione rapida. In caso di dubbio in merito al permesso di dimora o all'ammissibilità dell'allontanamento, è applicata una procedura formale che garantisce all'interessato di far valere i suoi eventuali diritti, in applicazione dei principi costituzionali della parità e dell'equità di trattamento (art. 29 cpv. 1 Cost.) (DTF 2P/143/2003, c. 6.2).

Generalmente, al di fuori dell'ambito della procedura d'asilo, le persone alle quali è rifiutata l'entrata in Svizzera all'aeroporto, rientrano chiaramente nel contesto di applicazione dell'articolo 17 capoverso 1 ODDS.

Nel nuovo progetto di legge federale sugli stranieri (LStr), è previsto che dopo essere informata, in una lingua a lei comprensibile (verosimilmente mediante informazione scritta) sulle conseguenze di un allontanamento informale, la persona interessata può richiedere che sia resa una decisione formale. L'allontanamento all'aeroporto avviene mediante procedura semplificata come al confine o come in caso di fermo in seguito a un soggiorno illegale in Svizzera (art. 6 e 63). Se non è d'accordo con la misura adottata, la persona allontanata ha la possibilità di esigere una decisione impugnabile. Per poter far valere tale diritto, l'interessato deve essere reso edotto, in una lingua a lui comprensibile, delle conseguenze dell'allontanamento senza formalità e della possibilità di richiedere una decisione formale. Tale informazione può avvenire mediante informativi (cfr art. 64 D-LStr, FF 2002 3466 e relativo messaggio del Consiglio federale, FF 2002 3327).

E. Altre questioni

40. Il CPT desidera ricevere informazioni aggiornate quanto all'evoluzione dei dossier concernenti la legislazione sugli stranieri, l'asilo e le misure coercitive (in particolare sulle modifiche apportate alle garanzie giuridiche offerte a stranieri, "INAD" o richiedenti l'asilo), nonché una copia del progetto di legge sulle misure coercitive, non appena disponibile.

La revisione della legge sull'asilo è stata oggetto di dibattito in Consiglio nazionale in qualità di camera prioritaria durante la sessione speciale di maggio 2004 e durante la sessione estiva di giugno 2004. Prima di passare al Consiglio degli Stati, la revisione sarà trattata dalla Commissione incaricata dell'esame preliminare².

² Per seguire nei particolari le discussioni, www.pd.admin.ch/do-asylgesetz.

La nuova legge federale sugli stranieri (LStr) è stata accolta dal Consiglio nazionale in qualità di camera prioritaria il 16 giugno 2003 e sarà sottoposta all'esame del Consiglio degli Stati in occasione di una prossima sessione³.

Il progetto di legge federale sull'applicazione della coercizione di polizia nell'ambito del diritto degli stranieri e dei trasporti di detenuti dovrebbe passare in consultazione esterna nell'autunno 2004. In tale occasione faremo pervenire una copia al CPT.

47. Il CPT desidera ricevere i commenti delle autorità svizzere sulle prese di posizione sviluppate dal CPT nel suo rapporto in merito all'”Accordo tra il Consiglio federale svizzero⁴ e il Governo della Repubblica del Senegal concernente il transito di cittadini di Stati terzi in situazione irregolare” (Accordo di transito) firmato a Dakar l'8 gennaio 2003.

Presa di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Sulle questioni sollevate dal CPT a pagina 18 del suo rapporto, precisiamo quanto segue. È vero che il quadro e i meccanismi previsti dall'accordo sono innovativi e che costituiscono una sorta di *ultima ratio* nel caso falliscano tutti gli sforzi adoperati in Svizzera ai fini dell'identificazione e dell'accertamento della nazionalità. Tuttavia, le garanzie che la Svizzera si è impegnata a rispettare mediante convenzioni internazionali, e nella fattispecie in particolare mediante la Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati e la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non possono in alcun modo essere escluse o non rispettate da un accordo bilaterale, nel caso specifico l'accordo di transito siglato con il Senegal l'8 gennaio 2003.

Inoltre sembra senza fondamento l'affermazione secondo cui la necessità di portare a buon fine accordi di questo tipo possa compromettere il rispetto delle garanzie sopra menzionate. Negli accordi che conclude con altri Paesi, e nella fattispecie per questo accordo di transito (art. 18), la Svizzera prevede clausole a protezione dei diritti dell'uomo. Il presupposto è che l'accordo e i principi ad esso legati siano applicati in buona fede da entrambe le Parti contraenti. Se ciononostante, una delle Parti contravenisse ai suoi obblighi, in particolare violando i diritti dell'uomo, la Svizzera prenderebbe quanto prima le misure necessarie, denunciando l'accordo, se necessario.

Consideriamo inesatta l'affermazione secondo la quale lo standard di garanzie offerte agli stranieri in questione sarebbe inferiore a quello di cui beneficiano in caso di privazione della libertà in Svizzera e secondo cui sarebbe esistito un rischio di pressione su tali garanzie. L'articolo 8 dell'accordo prevedeva infatti una serie di misure pratiche che, a causa della mancata ratifica, non sono state adottate. Tra queste figurano il *monitoraggio* durante il transito (limitato a 72 ore) o le modalità di soggiorno, con

³ Particolari dei dibattiti parlamentari www.parlament.ch/i/do-auslaendergesetz

⁴ In virtù dei trattati bilaterali in vigore tra la Confederazione e il Principato del Liechtenstein, il presente accordo si applica parimenti al Principato del Liechtenstein.

l'eventuale possibilità di usufruire di una consulenza giuridica alle stesse condizioni e nella stessa fase di procedura che in Svizzera. Per quanto riguarda la nozione di privazione della libertà, desideriamo precisare che si trattava nella fattispecie di una privazione che non supera in alcun caso le 72 ore.

Infine riteniamo eccessiva l'interpretazione secondo cui "un tale accordo di transito potrebbe sottrarre alle misure di controllo previste dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, una parte non indifferente delle persone private della libertà in virtù della legislazione concernente la dimora e il domicilio degli stranieri in Svizzera". Va sottolineato innanzitutto che la Svizzera sigla accordi con altri Paesi soltanto se sono rispettati determinati standard di protezione dei diritti dell'uomo. La Svizzera s'impegna, come peraltro è suo dovere, a rispettare *expressis verbis* le disposizioni del diritto internazionale. Nel caso specifico, nel quadro delle modalità di soggiorno, il sistema del *monitoraggio* avrebbe potuto essere effettuato, ad esempio, da un'organizzazione internazionale riconosciuta.

A questo proposito, teniamo a sottolineare che la mancanza di cooperazione o una cooperazione insufficiente tra gli Stati nell'ambito dell'identificazione o dell'accertamento della nazionalità contribuisce al prosperare della migrazione illegale, con la conseguenza di rafforzare il crimine internazionale organizzato.

Adottato dal Consiglio federale il 27 ottobre 2004