



P.P. CH-3003 Berne-Wabern, SEM

Commission nationale
de prévention de la torture (CNPT)
Prof. Dr. iur. Alberto Achermann
Président
Taubenstrasse 16
3003 Berne

Référence du dossier : COO.2180.101.7.866568 / 244.33/2019/00044
Votre référence : CNPT
Notre référence : sem-fee
3003 Berne-Wabern, le 11 juin 2019

Prise de position du Comité d'experts Retour et exécution des renvois sur le rapport de la CNPT concernant le contrôle de l'exécution des renvois en vertu de la législation sur les étrangers (avril 2018 – mars 2019)

Monsieur le Président,

La cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, et le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le conseiller d'État Urs Hofmann, ont chargé le Comité d'experts « Retour et exécution des renvois » (ci-après le Comité) de prendre position sur le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT, ci-après la Commission) sur le contrôle de l'exécution des renvois en vertu de la législation sur les étrangers pour la période d'avril 2018 à mars 2019.

Le rapport et les recommandations qui y sont formulées ont retenu toute l'attention du Comité, qui se réjouit d'avoir l'occasion de se prononcer à ce sujet.

Remarques liminaires

Le Comité se félicite de ce que l'on reconnaisse aux autorités d'exécution professionnalisme et respect dans le traitement des personnes à rapatrier. Il constate aussi avec satisfaction que cette année non plus, l'accompagnement médical des rapatriements n'a pas fait l'objet

de critiques.

Le Comité prend position comme suit sur les recommandations :

Moyens de contrainte

Ch. 16 : Comme il le signalait dans sa prise de position de juin 2018, le Comité n'est pas favorable à une interdiction générale du port de cagoules par les forces de l'ordre lors de la prise en charge de personnes à rapatrier. Il estime néanmoins que cette pratique doit être limitée à des cas particuliers, en tenant compte du principe de proportionnalité. Le Comité s'est de fait déjà adressé par le passé à la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) afin qu'elle se penche sur la question en vue de la poursuite de l'harmonisation des pratiques des autorités de police cantonales. En ce qui concerne les cas concrets signalés par la Commission, le Comité renvoie aux prises de position des cantons.

Ch. 18 : Le Comité relève que les prescriptions cantonales prévoient en principe l'usage de liens de transport lors du transfert à l'aéroport. Conformément aux procédures types arrêtées par la CCDJP en avril 2015, les cantons doivent prêter une attention particulière à la proportionnalité des moyens de contrainte utilisés lors de la prise en charge et du transfert à l'aéroport en vue d'un rapatriement.

Ch. 19 : Le Comité rappelle que le recours à l'immobilisation dépend du comportement des personnes à rapatrier et des circonstances du cas. Ce principe vaut également pour les personnes vulnérables et les familles. Il n'est pas possible en effet de renoncer par principe à une immobilisation dans ce type de cas. Une telle mesure rendrait quasi impossible l'exécution de décisions de renvoi entrées en force concernant ces catégories de personnes car elles pourraient, par leur comportement, faire échouer le renvoi. Il convient cependant de souligner que les autorités d'exécution, lorsqu'elles doivent recourir à une immobilisation, tiennent compte de la vulnérabilité de ces personnes. Si des parents doivent être immobilisés, elles veillent, dans la mesure du possible, à agir avec égard pour les enfants.

Ch. 20 : Le Comité considère, comme la Commission, que l'entravement complet doit être réservé aux seuls cas dans lesquels les personnes s'opposent physiquement à leur rapatriement. Il en va de même lors des transferts à l'aéroport. Comme indiqué ci-dessus, il appartient aux cantons de prêter une attention particulière à la proportionnalité des moyens de contrainte appliqués pendant ces transferts (voir les explications relatives au ch. 18). Le Comité prie la Commission de s'adresser directement aux cantons concernés pour les cas problématiques observés. S'agissant des quelques rares cas dans lesquels une chaise roulante a été utilisée, il y a lieu de signaler que l'art. 23, al. 2, OLUc¹ prévoit que la personne à transporter peut, exceptionnellement, être attachée sur une chaise roulante si la situation l'exige.

Ch. 21 : Les directives de la CCDJP relatives aux vols spéciaux n'interdisent pas de manière générale l'usage de liens pendant la phase de vol. Elles disposent que l'immobilisation ne doit pas être systématique, mais doit dépendre du comportement de la personne à rapatrier. L'usage de liens reste nécessaire notamment lorsque la personne, par son comportement, constitue un risque pour la sécurité.

¹ Ordonnance relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (ordonnance sur l'usage de la contrainte, OLUc ; RS 364.3).

Rapatriement de familles avec enfants

Ch. 32 : Le Comité tient à rappeler que lors de la consultation relative à la modification des ordonnances d'application de la loi sur l'asile révisée, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019, la majorité des participants ont accueilli favorablement l'inscription d'une disposition légale sur l'exécution échelonnée de renvois ou d'expulsions. La disposition proposée a néanmoins été adaptée pour tenir compte des avis formulés : l'art. 26f OERE² prévoit ainsi qu'un renvoi échelonné n'est possible que si l'échelonnement peut être raisonnablement exigé de l'ensemble des membres de la famille et que le renvoi, l'expulsion ou l'expulsion pénale peut être exécuté dans un avenir proche. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a modifié ses directives avec effet au 1^{er} mars 2019 en y précisant les cas dans lesquels un renvoi échelonné est possible et les principes à observer.

Détention administrative de mineurs

Ch. 52 : Les cantons ne placent qu'exceptionnellement des familles et des mineurs en détention et seulement pour la durée la plus brève possible. La détention est indiquée notamment dans les cas où un premier rapatriement n'a pas pu être mené à bien à cause du comportement de la personne ou lorsque la personne a été condamnée pour une infraction. De manière générale, les cantons évitent de prononcer une détention en vertu de la législation sur les étrangers à l'encontre de familles et de mineurs et exécutent le rapatriement directement à partir du lieu de séjour des intéressés. Pendant l'année écoulée, huit mineurs ont été placés en détention administrative en application du droit des étrangers (hors rétentions au sens de l'art. 73 LEI³). Le nombre relativement faible de cas confirme pour le Comité qu'une détention administrative n'est ordonnée qu'en dernier recours à l'égard d'un mineur. Le Comité s'oppose toutefois à ce que l'on renonce par principe à ce type de mesure. Les art. 80, al. 4 et 80a, al. 5, LEI autorisent la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion pour les plus de quinze ans. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant⁴ n'exclut pas non plus le placement de mineurs en détention. Elle dispose uniquement qu'un mineur ne peut pas être privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. Le cas échéant, il doit s'agir d'une mesure de dernier ressort, d'une durée aussi brève que possible. Le Comité relève à cet égard que le Conseil national a décidé, le 13 mars de cette année, de ne pas donner suite à une initiative parlementaire qui demandait que la détention administrative de mineurs soit proscrite⁵.

Ch. 59 : Aux termes des art. 80, al. 4 et 80a, al. 5, LEI, la mise en détention d'enfants et d'adolescents de moins de quinze ans est exclue. Exceptionnellement toutefois, il est arrivé que des cantons hébergent des mineurs de moins de quinze ans avec leurs parents dans un établissement de détention administrative afin d'éviter, dans l'intérêt supérieur des enfants, de les séparer de leurs parents. La mesure a été dans tous les cas de courte durée (le plus souvent, pour une seule nuit avant le rapatriement). Les familles étaient en outre placées dans des locaux spécifiques, par exemple des cellules familiales spécialement aménagées. Dans son avis du 28 septembre 2018 relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) relatif à la détention administrative de requérants d'asile⁶, le Con-

² Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281)

³ Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20)

⁴ Convention relative aux droits de l'enfant (RS 0.107)

⁵ Initiative parlementaire Mazzone 17.486 « Mettre fin à la détention administrative de mineurs, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant »

⁶ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2018/2018-10-02/ber-br-f.pdf>

seil fédéral indique toutefois qu'une base légale suffisante pour justifier ce type d'hébergement fait défaut. Dans une lettre d'information du 22 novembre 2018, le SEM a par conséquent invité les cantons à ne plus héberger d'enfants et d'adolescents de moins de quinze ans dans des centres de détention administrative et d'envisager des mesures alternatives pour ce type de cas. On relèvera que les cantons concernés avaient déjà adapté leur pratique lorsque la CdG-N a publié son rapport. Concernant la détention administrative de mineurs de plus de quinze ans, prière de se référer aux explications relatives au ch. 52.

Ch. 60 et 65 : Le Comité réitère que les cantons ne prononcent qu'exceptionnellement des mesures de contrainte à l'égard de familles et de mineurs (voir les explications relatives au ch. 52). La loi sur les étrangers et l'intégration prévoit déjà des mesures alternatives à la détention administrative : conformément à l'art. 64e LEI, l'autorité compétente peut obliger une personne frappée d'une décision de renvoi à se présenter régulièrement à une autorité, à fournir des sûretés financières appropriées ou à déposer ses documents de voyage. En outre, en application de l'art. 74 LEI, l'autorité cantonale compétente peut enjoindre à une personne tenue de quitter la Suisse de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée. Sur la base des recommandations de la CdG-N, le Comité a néanmoins mis sur pied en décembre 2018 un groupe de travail chargé, entre autres tâches, de développer de meilleures pratiques concernant des mesures alternatives à la détention administrative dans le cas de mineurs.

Le Comité remercie la Commission pour la bonne collaboration et vous présente, Monsieur le Président, ses salutations distinguées.

Les coprésidents du Comité d'experts Retour et exécution des renvois

Office cantonal de la population et
des migrations OCPM, Ct. Genève


Bernard Gut
Directeur général

Secrétariat d'État aux migrations SEM


Vincenzo Mascioli
Sous-directeur

Copie :

- Madame Karin Keller-Sutter, conseillère fédérale, cheffe du Département fédéral de justice et police, Palais fédéral ouest, 3003 Berne
- Monsieur Urs Hofmann, conseiller d'État, président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale 690, 3000 Berne 7