



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

Commission nationale de prévention
de la torture (CNPT)
Monsieur Jean-Pierre Restellini
Président
Bundesrain 20
3003 Berne

Référence du dossier : COO.2180.101.7.313942 / 244.33/2013/01781244.33/2013/01781
3003 Berne-Wabern, le 4 juillet 2014

Prise de position du Comité d'experts Retour et exécution des renvois sur le rapport de la CNPT concernant le con- trôle de l'exécution des renvois selon la législation sur les étrangers (mai 2013 – avril 2014)

Monsieur le Président,

La Cheffe du Département fédéral de Justice et police (DFJP), la Conseillère fédérale Simo-
netta Sommaruga, et le Président de la Conférence des directrices et directeurs des dépar-
tements cantonaux de justice et police (CCDJP), le conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser, ont
chargé le Comité d'experts « Retour et exécution des renvois » (ci-après « Comité ») de
prendre position sur le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture
(CNPT) concernant le contrôle de l'exécution des renvois en vertu de la législation sur les
étrangers réalisé de mai 2013 à avril 2014.

Le rapport et les recommandations qu'il contient ont retenu toute l'attention du Comité.

Remarques liminaires

Le Comité note avec satisfaction qu'en règle générale, les membres des escortes policières
accomplissent leurs tâches en matière de rapatriements de manière compétente et avec sa-
voir-faire. Il est également d'avis que les échanges réguliers entre la CNPT et les autorités
s'avèrent positifs et constructifs.

Il prend position comme suit sur les recommandations de la Commission.

Recours à des mesures de contrainte

Recommandation du paragraphe 13 : aux termes de l'art. 23, al. 1, de l'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), des liens peuvent être utilisés notamment pour *empêcher des actes de violence* (let. b) ou *empêcher des actes d'automutilation* (let. c). En conséquence, le Comité est d'avis que le recours à l'immobilisation complète au moyen de liens, dans le strict respect du principe de la proportionnalité, se justifie en principe lorsqu'une réelle résistance est annoncée. En effet, si une personne déclare vouloir faire preuve de résistance ou si son comportement donne à penser qu'elle va réellement résister à son renvoi, il y a lieu de s'attendre tant à un acte de violence qu'à un acte d'automutilation. Le recours à l'immobilisation répond toujours au principe de la proportionnalité, c.-à-d. qu'il dépend des circonstances du cas d'espèce et du comportement de l'intéressé. Selon le cas, le rapatrié est immobilisé partiellement ou entièrement en fonction du danger réel ou présumé qu'il représente. Par ailleurs, il faut prendre en considération la situation concrète non seulement dans l'avion mais aussi dans les moyens de transport utilisés pour les transferts. La plupart du temps, l'immobilisation totale n'est toutefois que de nature temporaire : elle est allégée, voire levée, dès que la personne concernée s'est calmée et que tout risque en matière de sécurité est exclu.

Recommandation du paragraphe 15 : le Comité signale que les casques utilisés lors des rapatriements ne constituent pas un élément facultatif de l'immobilisation complète, mais servent en particulier à protéger le rapatrié lui-même. L'expérience montre que les personnes à rapatrier cherchent parfois à se soustraire à leur renvoi en se cognant la tête pour se blesser. De plus, selon l'art. 14 de la loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUsC ; RS 364), l'utilisation de casques intégraux comme moyens auxiliaires est interdite, mais pas celle de casques d'entraînement. C'est pourquoi le Comité estime que l'usage d'un casque d'entraînement, dans le strict respect du principe de la proportionnalité, est justifié en cas de nécessité.

Recommandation du paragraphe 16 : comme il l'a déjà fait dans sa prise de position sur le rapport de l'année dernière, le Comité rappelle qu'aux termes de l'art. 23 OLUc, la personne à transporter peut, si nécessaire, être attachée sur une chaise roulante ou sur une civière. Le nombre de cas énumérés par la commission confirme par ailleurs que l'immobilisation (momentanée) sur une chaise roulante n'est appliquée que dans des cas individuels dûment justifiés.

Recommandation du paragraphe 17 : le Comité prévoit d'étudier de près s'il est possible d'adapter la pratique concernant le passage aux toilettes.

Traitement par les autorités d'exécution des renvois

Recommandation du paragraphe 21 : le Comité prévoit d'examiner de manière approfondie les conditions dans lesquelles il faudrait recourir à des interprètes.

Transfert par les forces de police

Recommandations des paragraphes 24 et 25 : le Comité précise qu'en vertu de l'art. 46 de la loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31) et de l'art. 69 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20), ce sont les cantons qui sont chargés d'exécuter les renvois. En conséquence, il appartient à la police cantonale compétente de décider, dans chaque cas particulier, quelles mesures de contrainte sont à appliquer lors de la prise en charge de la personne dans sa cellule et de son transfert à l'aéroport.

Il est toutefois aussi dans l'intérêt du Comité de favoriser une pratique uniforme en matière

de recours à des moyens de contrainte par les cantons. Pour cette raison et vu les enseignements tirés jusqu'à présent du contrôle de l'exécution des renvois selon la législation sur les étrangers, le Comité a recommandé, en décembre 2012, à la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), d'une part, de rappeler aux autorités d'exécution les obligations découlant de l'art. 23 OLUc en lien avec la prise en charge, sur le lieu de détention, et le transfert des personnes à rapatrier, et d'autre part, d'encourager les échanges sur les avantages et les inconvénients des diverses pratiques en matière d'intervention. Comme le relève la Commission, cette question a entretemps été abordée par la CCDJP : le 12 mai 2014, cette dernière a institué un groupe de travail chargé de définir des procédures types respectueuses du principe de proportionnalité pour l'application de mesures de contrainte en lien avec la prise en charge, sur le lieu de détention, et le transfert à l'aéroport des personnes à rapatrier. Les premiers résultats de ce groupe de travail sont attendus pour l'été 2014.

Prise en charge médicale des personnes à rapatrier

Recommandations des paragraphes 29 et 31 : le Comité tient à préciser une nouvelle fois que les problèmes médicaux susceptibles d'empêcher un départ vers le pays de provenance sont pris en compte lors de l'examen de l'exigibilité de l'exécution du renvoi effectué par l'ODM. L'exécution du renvoi est raisonnablement exigible lorsque le traitement médical nécessaire existe dans le pays de provenance et que l'intéressé peut accéder à un traitement adéquat dans le pays de destination. En cas de recours contre la décision de renvoi, c'est le Tribunal administratif fédéral (TAF) qui tranche en dernière instance sur le caractère raisonnablement exigible du renvoi.

S'agissant de la coordination avec des représentants du corps médical sur place, il y a lieu de préciser que, en cas de rapatriement dans un Etat Dublin, les autorités de l'Etat de destination sont informées à l'avance par l'ODM de l'éventuel besoin d'encadrement des rapatriés. Les rapports médicaux des personnes concernées (traduits dans leur langue ou en anglais) leur sont notamment envoyés. L'Etat de destination est donc responsable de l'encadrement médical du rapatrié après sa remise.

Si les problèmes médicaux des cas Dublin doivent obligatoirement être annoncés à l'Etat Dublin responsable, il n'existe pas d'obligation légale de ce genre pour les rapatriements dans l'Etat de provenance. Un grand nombre d'accords de réadmission conclus par la Suisse prévoient toutefois la possibilité de communiquer des informations sur l'état de santé de la personne à rapatrier, pour autant que cette communication soit dans l'intérêt de cette dernière. Cependant, la Suisse ne peut pas obliger un Etat souverain à organiser la prise en charge médicale d'un rapatrié. L'existence de soins médicaux dans le pays de provenance étant examinée pour déterminer si l'exécution du renvoi est exigible, il faut partir du principe que le rapatrié pourra bénéficier d'un encadrement médical adéquat dans l'Etat de destination.

En amont des rapatriements, les autorités cantonales doivent en outre veiller au respect des prescriptions concernant l'aptitude au transport visée à l'art. 18 OLUc. Dans les cas évoqués par la commission, l'aptitude avait été confirmée par les autorités cantonales, le cas échéant dans le respect des conditions au transport fixées par le médecin compétent.

Recommandation du paragraphe 30 : le Comité estime aussi que les personnes à rapatrier qui sont sous traitement médical doivent recevoir une réserve de médicaments suffisante pour la durée du vol et pour pratiquer une automédication dans le pays de destination. Les autorités cantonales compétentes en matière de migration et les autorités cantonales chargées de l'exécution des renvois sont régulièrement sensibilisées à cette problématique, par exemple lors de conférences telles que les réunions annuelles des coordinateurs cantonaux

chargés de l'exécution des renvois. De plus, les autorités de police des cantons aéroportuaires (organisation du dispositif à l'aéroport) se réservent le droit de refuser le rapatriement d'une personne lorsqu'il manque un médicament ou une ordonnance. Le Comité regrette que, en dépit de ces mesures, la réserve de médicaments ait quelquefois été insuffisante. Il relève cependant que l'importation de méthadone est punissable dans certains pays de destination. Pour des raisons juridiques, il n'est par conséquent pas possible, dans ces cas-là, de munir la personne à rapatrier d'une réserve adéquate de médicaments.

Séparation de familles avec enfants

Recommandation du paragraphe 34 : comme la Commission, le Comité estime qu'il ne faut envisager une séparation parents-enfants (en particulier d'une mère et des ses enfants en bas âge) en vue d'un rapatriement que lorsque l'enfant est susceptible de subir des dommages physiques ou psychiques et qu'aucune mesure moins intrusive ne suffit à le protéger. Le bien être de l'enfant prévu dans la Convention relative aux droits de l'enfant est prioritaire dans tous les cas et a un caractère absolu. Pour ce qui est des détails concernant le cas mentionné par la Commission, le Comité renvoie au canton concerné.

Recommandation du paragraphe 35 : le Comité tient à préciser que l'exécution par étapes du renvoi des membres d'une même famille qui sont concernés par une même décision de renvoi doit se limiter aux cas dans lesquels certains membres de la famille n'ont pas respecté le délai de départ ou entendent empêcher l'exécution du renvoi. Le législateur a expressément prévu la possibilité d'exécuter un renvoi par étapes à l'art. 34, al. 1, de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (ordonnance 1 sur l'asile, OA 1 ; RS 142.311).

Remise des personnes aux autorités des pays de destination

Recommandation du paragraphe 42 : le Comité est d'avis que l'échange préalable d'informations avec les autorités compétentes du pays de destination est suffisamment garanti. Cette tâche incombe en premier lieu aux représentations diplomatiques suisses sises dans le pays de destination. Pour de nombreux pays de destination extra-européens, l'ODM envoie de surcroît un détachement avancé sur place avant le rapatriement. Cela dit, le déroulement de la remise du rapatrié dans certains pays de destination est parfois imprévisible en raison d'un manque de clarté au niveau des compétences, du nombre d'interlocuteurs à l'aéroport de destination ou de procédures changeantes. Concernant le vol mentionné par la Commission pour lequel les autorités du pays de destination ont demandé des explications sur le fait que les personnes rapatriées avaient été entravées, l'ODM avait bien détaché des représentants avant le vol. Ceux-ci n'avaient toutefois pas pu éviter que des complications surgissent lors de la remise des intéressés aux autorités de l'Etat de destination.

Pour ce qui est de la compréhension linguistique, la préparation et l'accompagnement du vol sont déjà effectués, dans la mesure du possible, par des collaborateurs de l'ODM qui parlent la langue du pays de destination.

Recommandation du paragraphe 45 : le Comité insiste sur le fait qu'il n'y a pas d'échange systématique de données avec les autorités des pays de destination concernant un éventuel dossier pénal de la personne à rapatrier. L'ODM est toutefois autorisé, en vertu de l'art. 97, al. 3, let. g, LAsi, à communiquer aux autorités étrangères des indications sur des procédures pénales lorsque, dans le cas d'espèce, la procédure de réadmission et le maintien de la sécurité et de l'ordre publics dans l'Etat de destination l'exigent. Une telle démarche n'est admissible que s'il n'en découle aucun danger pour la personne concernée. S'agissant du cas observé par la Commission, il convient de noter que le rapatriement sous contrainte des intéressés ne mène pas à des poursuites pénales au Nigéria. Diverses investigations me-

nées sur place par l'ambassade de Suisse, notamment des entretiens avec une ONG locale, ont confirmé cet état de fait. Ainsi, la communication d'informations sur des procédures pénales est légale lorsque les autres conditions de l'art. 97, al. 3, let. g, LAsi sont remplies.

Informations données aux personnes devant être rapatriées

Recommandation du paragraphe 46 : à l'instar de la Commission, le Comité est d'avis qu'un entretien préparatoire avec l'intéressé doit être mené en principe quelques jours avant le départ. C'est pourquoi il a envoyé aux cantons, le 29 mai 2012, une circulaire rappelant les prescriptions des art. 27, al. 2, LUsC et 29 OLUc. Il y présentait également une brochure d'information, élaborée par ses soins, destinée à servir d'aide visuelle lors des entretiens préparatoires.

Le Comité précise toutefois qu'en vertu de l'art. 29, al. 3, OLUc, il est possible, à titre exceptionnel, de renoncer à l'entretien préparatoire, en particulier si un tel entretien a déjà eu lieu précédemment mais que le rapatriement prévu a échoué. Les indications de la commission ne permettent pas au Comité de déterminer de façon définitive si les cantons se sont tenus aux prescriptions légales dans les deux cas cités. La problématique de l'entretien préparatoire est actuellement traitée par un groupe de travail placé sous la direction de la CCDJP.

Vols T7

Recommandation du paragraphe 49 : à propos de la poursuite des vols de ligne T7, le comité a déjà informé la Commission, par courrier du 16 janvier 2013, qu'il s'agissait là de vols de ligne lors desquels étaient effectués des rapatriements de niveau d'exécution 2 ou 3 au sens de l'art. 28 OLUc. Lors des rapatriements de niveau 3, les moyens de contrainte prévus pour les vols spéciaux peuvent être utilisés en vertu de l'art. 28, al. 1, OLUc. Il est donc possible de procéder à une immobilisation complète. Comme pour tout rapatriement, c'est le chef d'équipe qui décide, au cas par cas, de l'usage de mesures de contrainte policières en fonction de la situation. Le cas échéant, les moyens de contrainte sont utilisés en fonction des circonstances données, en particulier du comportement de la personne concernée.

Recommandation du paragraphe 50 : le Comité signale qu'un accompagnement médical fondé sur l'art. 24 LUsC est prévu pour des rapatriements par vols de ligne lorsqu'il ressort d'une appréciation médicale qu'il est nécessaire d'assurer un accompagnement médical de l'intéressé. A cet égard, les autorités cantonales sont tenues de respecter les prescriptions relatives à l'examen de l'aptitude de la personne concernée à être transportée visée à l'art. 18 OLUc. Le Comité estime que les critères à remplir pour ordonner l'accompagnement médical sont définis de manière suffisante au niveau de la loi et de l'ordonnance et qu'il n'est donc pas nécessaire de mettre en place une réglementation supplémentaire sous forme de directive.

Recommandation du paragraphe 51 : comme la Commission, le Comité considère qu'il faudrait éviter de mêler des rapatriés récalcitrants à des familles avec enfants en bas âge. L'ODM a décidé en juillet 2013, sur la base des premières expériences réalisées sur des vols T7 et des recommandations de la Commission, de toujours rapatrier les familles séparément lors de ces vols.

Le Comité remercie la Commission de sa coopération et de ses recommandations et vous présente, Monsieur le Président, ses salutations distinguées.

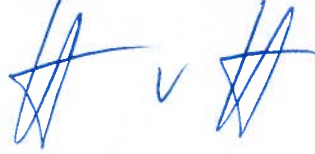
Les Coprésidents du Comité d'experts « Retour et exécution des renvois »

Office des migrations du
canton de Bâle-Campagne



Hanspeter Spaar
Directeur

Office fédéral des migrations ODM



Urs von Arb
Sous-directeur

Destinataires des copies :

- Mme Simonetta Sommaruga, Conseillère fédérale, cheffe du Département fédéral de justice et police, Palais fédéral ouest, 3003 Berne

- Monsieur Hans-Jürg Käser, Conseiller d'Etat, 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