



P.P. CH-3003 Berne

SEM, sem-scao

POST CH AG

Commission nationale de prévention
de la torture (CNPT)
Madame Martina Caroni
Présidente
Schwanengasse 2
3003 Berne

Référence du dossier : 244.33-1897/35/2/1

Votre référence : CNPT

Notre référence : sem-scao

Wabern, le 1^{er} juillet 2024

Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers en 2023 : prise de position du comité d'experts Retour et exécution des renvois

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), le conseiller fédéral Beat Jans, et les co-présidents de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), à savoir la conseillère d'État Karin Kayser-Frutschi et le conseiller d'État Alain Ribaux, ont chargé le comité d'experts Retour et exécution des renvois (ci-après : comité d'experts) de prendre position sur le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT, ci-après : commission) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers pour la période de janvier à décembre 2023.

Le rapport et les recommandations qui y sont formulées ont retenu toute l'attention du comité d'experts, qui se félicite de l'occasion qui lui est donnée de se prononcer à ce sujet.

Remarques liminaires

Le comité d'experts constate avec satisfaction que les autorités chargées d'exécuter les renvois sont généralement qualifiées de professionnelles et de respectueuses à l'égard des personnes à renvoyer. Il se félicite également de ce que les corps de police s'efforcent visiblement de préserver le bien-être des enfants lors de l'exécution du renvoi sous contrainte de familles et respectent l'intérêt supérieur de l'enfant dans la planification des interventions.



Le comité d'experts souligne que le contrôle des renvois en vertu de la législation sur les étrangers et les échanges qui s'ensuivent entre les autorités et la commission contribuent de manière substantielle à optimiser le déroulement de l'exécution des renvois sous contrainte. Ces échanges constructifs permettent en effet de clarifier ensemble les questions épineuses.

Le comité d'experts constate, une fois de plus, que de nombreuses recommandations (récurrentes d'année en année) se rapportent à des procédures qui sont expressément prévues par la loi (par exemple la possibilité d'exécuter le renvoi de manière échelonnée lorsque plusieurs membres d'une famille n'ont pas respecté le délai de départ impartit).

Le comité d'experts rappelle en outre que le renvoi par vol spécial constitue l'ultime moyen d'appliquer une décision de renvoi exécutoire et, partant, de faire respecter la volonté du législateur. Auparavant, les personnes concernées ont eu la possibilité de quitter librement le territoire en bénéficiant de l'aide au retour – dans la mesure où la loi le permet. Elles ont ensuite eu la possibilité de partir par un vol de ligne, soit sans escorte policière (niveau d'exécution 1), soit sous escorte policière (niveaux d'exécution 2 et 3). Généralement, les personnes concernées ont déjà empêché au moins une fois l'exécution de leur renvoi par leur comportement. Le renvoi par vol spécial (niveau d'exécution 4) est donc la solution de dernier recours. Elle est aussi la plus pénible et la plus contraignante pour toutes les parties, y compris pour les autorités d'exécution. Eu égard à ce qui précède, le comité d'experts estime que le nombre de renvois considérés par la commission comme problématiques est relativement faible.

Le comité d'experts prend position comme suit sur les recommandations formulées :

Recours à la contrainte sur des mineurs

Ch. 18 : le comité d'experts est lui aussi opposé à l'usage de la contrainte sur des mineurs. Le recours à la contrainte – notamment l'emploi de liens – peut toutefois se justifier au cas par cas lorsqu'un comportement particulièrement réfractaire menace la sécurité des personnes à rapatrier ou de tiers, le principe de proportionnalité devant être respecté.

Séparation de familles

Ch. 29 : comme il l'a déjà expliqué dans des prises de position antérieures, le comité d'experts estime qu'on ne devrait envisager de séparer un enfant de ses parents avant l'exécution du renvoi que dans des situations exceptionnelles lorsque le bien de l'enfant est menacé et qu'aucune mesure moins intrusive ne suffit à le protéger.

Ch. 32 : le comité d'experts rappelle que l'art. 26f de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE, RS 142.281) admet l'exécution échelonnée des renvois, des expulsions et des expulsions pénales lorsque plusieurs membres d'une famille n'ont pas respecté le délai de départ impartit, que l'échelonnement est raisonnablement exigible de l'ensemble des membres concernés de la famille et que le renvoi, l'expulsion ou l'expulsion pénale des autres membres de la famille peut également être exécutée dans un avenir proche. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et les cantons tiennent compte, dans leur planification, de toutes les informations disponibles et s'efforcent de garantir que les familles ne soient séparées que le temps nécessaire, ce qui suppose toutefois que les personnes concernées soient prêtes à coopérer.



Interventions de nuit

Ch. 36 : le comité d'experts est lui aussi d'avis qu'il faut éviter, si possible, d'intervenir de nuit pour appréhender des familles qui doivent être renvoyées. Cependant, pour des raisons organisationnelles liées aux heures de décollage, on ne peut pas toujours exclure la nécessité d'intervenir de nuit pour les vols spéciaux, sachant que l'heure de départ de ces vols échappe en partie à l'influence de la Suisse, puisqu'elle dépend aussi des prescriptions de l'État de destination. Raison pour laquelle les autorités de police cantonales compétentes prévoient une marge en fonction de l'heure de la journée, de la densité du trafic attendue et de la distance entre le domicile des personnes à renvoyer et l'aéroport. D'où parfois la nécessité d'intervenir de nuit.

Usage de la contrainte en présence d'enfants

Ch. 40 : le comité d'experts souligne que les autorités de police évitent en principe de recourir à la contrainte – notamment l'usage de liens – en présence d'enfants. Il n'est toutefois pas possible d'y renoncer systématiquement même en présence d'enfants en cas de risque de forte résistance qui nécessiterait une intervention immédiate des autorités de police. Le comité d'experts estime au demeurant qu'il n'y a pas lieu de séparer systématiquement les enfants de leurs parents en amont d'un renvoi (cf. ch. 29). Il précise enfin que c'est aux parents qu'il revient en premier lieu d'en éviter la nécessité en coopérant avec les autorités d'exécution. Le comité d'experts réitère néanmoins l'importance de tenir dûment compte de la présence d'enfants.

Usage de la contrainte sur des femmes enceintes ou allaitantes

Ch. 44 : le comité d'experts observe qu'il n'est en principe pas utilisé de liens sur des femmes enceintes ou allaitantes faisant l'objet d'un renvoi. Il souligne néanmoins que l'art. 23, al. 1, de l'ordonnance sur l'usage de la contrainte (OLUSC ; RS 364.3) admet l'usage de liens, notamment pour empêcher des actes de violence (let. b) ou empêcher des actes d'automutilation (let. c). Par conséquent, il est d'avis que l'usage de liens doit rester possible dans ces cas également lorsque les propos de l'intéressée laissent craindre une agression ou une tentative d'automutilation, sous réserve toujours du respect du principe de proportionnalité.

Recours à des enfants mineurs pour servir d'interprètes

Ch. 52 : le comité d'experts partage l'avis selon lequel il ne faut pas recourir à des enfants mineurs pour servir d'interprètes pendant les renvois. Voir au demeurant notre prise de position ad ch. 105m du rapport.

Ch. 56 : le comité d'experts rejoint la commission sur l'importance fondamentale des droits des familles et des enfants. Ceux-ci figurent d'ailleurs déjà aux programmes de formation initiale et continue des agents d'escorte policière. Les autorités prendront dûment en considération la recommandation de la commission dans le cadre du développement continu des programmes en question. Le comité d'experts note par ailleurs qu'un groupe de travail réunissant des représentants de divers corps de police, de l'Institut Suisse de Police (ISP), de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et du SEM a été institué pour optimiser l'exécution des renvois. Outre l'examen des recommandations de la CNPT, le groupe de travail planche aussi sur le développement des cursus de formation initiale et continue et sur la clarification des différentes étapes de l'exécution des renvois.



S'agissant de l'opportunité d'un accompagnement social, le comité d'experts ajoute que ce point fait déjà l'objet d'un examen individuel.

Recommandations d'ordre général

Ch. 105a et 105b : le comité d'experts constate que les niveaux d'exécution sont pour l'essentiel respectés. Il rappelle que les niveaux 2 et 3 correspondent à des renvois sous escorte policière effectués sur des vols de ligne. Dans ces cas de figure également, l'utilisation de liens dépend toujours des circonstances de l'espèce et du comportement de la personne à renvoyer. À noter que le recours à la contrainte sur des vols de ligne nécessite l'accord de la compagnie aérienne et du commandant de bord. Cet accord n'est en général pas acquis d'avance mais donné en fonction de la situation sur le vol concerné. Comme les deux niveaux d'exécution ne se distinguent que par les moyens de contrainte utilisés, il n'est pas possible de déterminer à l'avance s'il s'agit d'un vol du niveau d'exécution 2 ou 3. La classification s'effectue exclusivement sur la base du comportement de l'intéressé. Il est rappelé, par ailleurs, que la commission a déjà la possibilité de suivre le transfert et l'organisation au sol pour les renvois par vol de ligne.

S'agissant des transferts Dublin vers la Croatie, il est précisé que ceux-ci se déroulent en concertation avec les autorités croates, lesquelles ont décidé que les transferts se feraient exclusivement à destination de Zagreb. Or seule une compagnie aérienne propose aujourd'hui des places (en nombre limité) sur des vols de ligne pour Zagreb au départ de la Suisse. La compagnie exige, en outre, une escorte policière pour tous les transferts Dublin réalisés sur ses vols. Dans ce contexte, le SEM a décidé qu'un dispositif ad hoc s'imposait pour les transferts vers la Croatie, lesquels se font essentiellement par vols charter directs sur Zagreb, et sous escorte policière par mesure de sécurité. S'il est fait usage de moyens de contrainte, le principe de proportionnalité prévaut toujours, au même titre que pour n'importe quel renvoi. Là encore, c'est le comportement de la personne à rapatrier qui détermine la nécessité de mesures de contrainte. Sans ce dispositif, les autorités compétentes seraient dans l'impossibilité d'assurer dans les délais l'exécution des nombreux transferts vers la Croatie. Avec pour conséquence le basculement des personnes concernées dans la procédure d'asile nationale : une issue qui ne serait pas envisageable aujourd'hui au regard de la saturation des capacités d'hébergement actuelles de la Confédération et des cantons.

Ch. 105c : le comité d'experts rappelle, sur ce point, que le recours à la contrainte – notamment l'utilisation de liens – dépend du comportement des personnes à renvoyer et des circonstances de l'espèce et peut en principe intervenir pendant l'organisation au sol également, sous réserve du respect du principe de proportionnalité.

Ch. 105d : l'OLUsC admet l'utilisation d'entraves aux poignets lors des transferts. L'usage de liens et la durée de celui-ci sont fonction des circonstances du cas et, en particulier, du danger concret que présente la personne concernée (art. 23, al. 2, OLUsc), le principe de proportionnalité devant toujours être respecté. La décision quant à l'utilisation de moyens de contrainte et ses modalités appartient en fin de compte aux autorités de police cantonales compétentes. Le comité d'experts note que l'utilisation de menottes métalliques lors du transfert entre le canton et l'aéroport est autorisée sur la base du droit cantonal.

Ch. 105e : le comité d'experts rappelle que l'utilisation de moyens de contrainte est toujours subordonnée au principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elle sera fonction des circonstances de l'espèce et du comportement de la personne concernée. Si cette dernière



présente ou est présumée présenter un danger, son immobilisation partielle ou totale est ordonnée. Tel peut aussi être le cas lors du transport en fourgon cellulaire, notamment pour prévenir les automutilations ou après une forte résistance opposée lors de la prise en charge ou au moment de monter dans le véhicule.

Ch. 105f : le comité d'experts partage l'avis de la commission selon lequel une immobilisation complète doit être la plus brève possible, le principe de proportionnalité devant être respecté. Il souligne toutefois qu'il peut s'avérer nécessaire de la prolonger sur une durée plus longue, par exemple si les propos tenus par l'intéressé ou son comportement antérieur laissent craindre une agression ou des actes d'automutilation. Il n'est dès lors pas possible de fixer une durée maximale applicable à tous les cas.

Ch. 105g : le comité d'experts rappelle que les services de police sont en principe armés, y compris lors de l'arrestation des personnes à renvoyer. Il note toutefois que les escortes policières ne portent pas d'armes à feu à bord des vols.

Ch. 105h : comme indiqué antérieurement, le comité d'experts est lui aussi d'avis que les fouilles corporelles devraient si possible s'effectuer en deux temps. Dans certains cas justifiés, en particulier lorsque l'on craint une mise en danger imminente de la personne elle-même ou d'autrui, une fouille corporelle doit cependant pouvoir être effectuée en une seule fois.

Ch. 105i : le comité d'experts rejoint l'avis de la commission sur l'importance de veiller à ce que les personnes à renvoyer soient vêtues adéquatement et chaussées. Il déplore que tel n'ait pas été le cas à deux reprises, tout en notant que, dans l'un de ces cas, la commission constatait, dans son rapport, que les personnes concernées avaient refusé de porter les vêtements mis à leur disposition.

Ch. 105j : le comité d'experts est conscient du problème que posent les longs délais d'attente à l'aéroport qui précèdent les vols de renvoi. Tout en reconnaissant qu'il faut éviter dans la mesure du possible les temps d'attente prolongés, il note que l'heure de départ des vols spéciaux ne dépend pas uniquement de la volonté de la Suisse mais aussi des prescriptions de l'État de destination (cf. ch. 36). Les autorités de police cantonales compétentes prévoient une marge en fonction de l'heure de la journée, de la densité du trafic attendue et de la distance entre le domicile des personnes à renvoyer et l'aéroport, ce qui peut entraîner ponctuellement des temps d'attente plus longs à l'aéroport.

Ch. 105k : comme il l'a exposé dans des prises de position antérieures, le comité d'experts rappelle qu'en cas d'urgence et lorsque les circonstances le permettent, l'escorte policière met déjà un téléphone portable à la disposition des personnes à renvoyer, notamment pour leur permettre de prévenir des proches. Par contre, il maintient qu'il n'est pas nécessaire ni réalisable, pas plus que tactiquement opportun dans certains cas de mettre systématiquement un téléphone portable à la disposition de toutes les personnes à renvoyer avant leur embarquement.

Ch. 105l : le comité d'experts partage l'avis de la commission selon lequel les personnes à renvoyer doivent être informées, le jour de leur départ, sur le déroulement du retour. Il considère que tel est en principe le cas aujourd'hui. Il ajoute qu'un entretien préparatoire est généralement organisé par l'autorité cantonale compétente quelques jours avant le départ dans une langue que la personne concernée comprend (cf. art. 29 OLUc). Cet entretien est lui-même précédé d'un entretien de départ (cf. art. 2a OERE) destiné notamment à expliquer à la



personne concernée le sens et la portée de la décision de renvoi, d'expulsion ou d'expulsion pénale. Celle-ci a donc déjà connaissance, en amont, du déroulement des opérations, ainsi que de l'utilisation possible de la contrainte.

Ch. 105m : de l'avis du comité d'experts, cette recommandation est déjà largement appliquée. Dans le cadre de l'exécution du renvoi, les autorités font en effet déjà appel, *au besoin*, à des interprètes professionnels lorsque le contexte organisationnel le permet, ou intègrent à l'escorte des agents dotés de connaissances linguistiques suffisantes. Toutefois, sachant que la majorité des personnes à renvoyer sont en mesure de se faire comprendre – même de façon élémentaire – dans l'une des langues nationales ou en anglais, la communication avec les agents d'escorte est en général assurée. Pour les vols spéciaux, le SEM s'efforce d'intégrer à l'escorte des collaborateurs qui parlent la langue du pays de destination. Par contre, les vols spéciaux affectés aux transferts Dublin regroupent le plus souvent des passagers originaires de divers États de provenance, de sorte qu'il serait difficile de faire systématiquement appel à des interprètes, ne serait-ce que pour des raisons d'organisation.

Ch. 105n : le comité d'experts précise que les entretiens entre le personnel accompagnant médical et les personnes à renvoyer sont toujours possibles, même en l'absence du personnel policier. Cependant, si le personnel médical, après évaluation des risques, souhaite une présence policière, cette demande est satisfaite.

Ch. 105o : les recommandations sont systématiquement soumises à l'ensemble des corps de police. Elles sont aussi abordées dans le cadre des programmes de formation initiale et continue – en particulier par la CNPT elle-même. Enfin, le groupe de travail institué pour optimiser l'exécution des renvois doit également s'en saisir (cf. ch. 56).

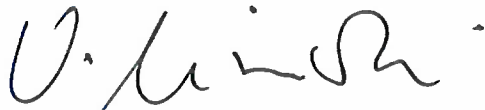
Le comité d'experts remercie la commission pour sa coopération et vous présente, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, ses salutations distinguées.



Les co-présidents du comité d'experts Retour et exécution des renvois

Pour la Confédération

Secrétariat d'État aux migrations SEM
Domaine de direction Affaires
internationales



Vincenzo Mascioli
Sous-directeur

Pour les cantons

Office cantonal de la population et
des migrations, Canton de Genève



Bernard Gut
Directeur général

Destinataires des copies :

- M. Beat Jans, conseiller fédéral, chef du DFJP, Palais fédéral Ouest, 3003 Berne
- Mme Karin Kayser-Frutschi, conseillère d'État, co-présidente de la CCDJP, Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale, 3001 Berne
- M. Alain Ribaux, conseiller d'État, co-président de la CCDJP, Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale, 3001 Berne

