



Berne, le 24 mai 2016

CNPT 4/ 2016

**Rapport
au Département fédéral de justice et police
(DFJP) et à la Conférence des directrices
et directeurs des départements cantonaux
de justice et police (CCDJP) relatif au
contrôle des renvois en application du
droit des étrangers,
d'avril 2015 à avril 2016¹**

Adopté le 2 mai 2016.

¹ Vols spéciaux effectués au 27 avril 2016.



Table des matières

I.	Introduction.....	- 4 -
II.	Collaboration avec les autorités d'exécution et d'autres interlocuteurs importants.....	- 6 -
III.	Constatations et recommandations	- 6 -
a.	Traitement par les autorités d'exécution	- 6 -
b.	Mesures de contrainte.....	- 7 -
i.	Administration forcée de sédatifs.....	- 7 -
ii.	Recours à la contrainte policière lors des transferts à l'aéroport.....	- 7 -
iii.	Recours à la contrainte policière pendant des vols spéciaux nationaux.....	- 9 -
iv.	Recours à la contrainte policière pendant des vols conjoints avec l'UE	- 10 -
v.	Recours à la contrainte policière pendant des vols F7.....	- 11 -
c.	Prise en charge médicale des personnes à rapatrier	- 11 -
d.	Séparation de familles avec enfants	- 12 -
i.	Placement extrafamilial d'enfants avant le rapatriement.....	- 12 -
ii.	Exécution par étapes du renvoi des membres d'une famille	- 12 -
e.	Informations données aux personnes à rapatrier	- 13 -
IV.	Synthèse.....	- 14 -



LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAD	accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (avec acte final); RS 0.142.392.68
art.	article
ASM	Association des services cantonaux de migration
CAT	Comité des Nations Unies contre la torture
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDE	Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS 0.107
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), du 4 novembre 1950; RS 0.101
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DFJP	Département fédéral de justice et police
let.	lettre
LEtr	loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr); RS 142.20
LUSC	loi du 20 mars 2008 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); RS 364
OA 1	ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (ordonnance 1 sur l'asile), du 11 août 1999; RS 142.311
OERE	ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE); RS 142.281



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

OLUSC ordonnance du 12 novembre 2008 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); RS 364.3

p. page

par. paragraphe

RS recueil systématique

SEM Secrétariat d'État aux migrations

UE Union européenne



I. Introduction

1. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT, la Commission) accompagne, depuis le mois de juillet 2012, tous les rapatriements de niveau 4 effectués par voie aérienne². Sa mission, dans le cadre de ce contrôle de l'exécution des renvois prévu par le droit des étrangers³, est d'observer la manière dont sont traitées les personnes à rapatrier qui sont placées en détention administrative en vue de l'exécution d'une décision de renvoi entrée en force. La CNPT vérifie en particulier que l'usage de la contrainte, lors du transfert de la personne à l'aéroport, de la préparation du vol et du vol lui-même, respecte le principe de proportionnalité en vertu des dispositions de la loi sur l'usage de la contrainte (LUsc)⁴.
2. Les observations et les recommandations issues du contrôle de l'exécution des renvois selon le droit des étrangers font l'objet d'échanges réguliers, dans le cadre d'un dialogue spécialisé institutionnalisé avec des représentants du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM). Elles sont par ailleurs présentées, en vue d'une réflexion critique, au sein d'un forum réunissant des représentants des autorités et des acteurs de la société civile. Enfin, la Commission adresse chaque année un rapport à la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et au président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), en invitant le Comité d'experts Retour et exécution des renvois à prendre position. Le rapport est ensuite publié.
3. La CNPT dispose d'une équipe de sept observateurs pour assurer le contrôle des renvois en application du droit des étrangers. Son mandat de prévention implique aussi l'accompagnement régulier de vols spéciaux par des membres de la Commission. L'observation porte généralement sur les phases suivantes du rapatriement sous contrainte⁵:
 - la conduite de la personne concernée à l'aéroport;
 - l'organisation au sol à l'aéroport;
 - le vol;

² Art. 28, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 12 novembre 2008 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, OLUsc ; RS 364.3)

³ La mise en place, par les États signataires, d'un système efficace de contrôle des rapatriements sous contrainte est imposée par l'art. 8, par. 6, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite « directive sur le retour »). Cf. également l'art. 71a de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20).

⁴ Loi du 20 mars 2008 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).

⁵ Selon l'art. 15f de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281).



- l'arrivée à l'aéroport de destination et la remise des personnes concernées aux autorités de l'État de destination.
4. Pendant leur mission, les observateurs s'entretiennent:
- avec les personnes à rapatrier, pour autant qu'elles y soient disposées et que la situation le permette;
 - avec le chef et les membres de l'escorte policière;
 - avec le personnel médical accompagnant le vol;
 - avec les représentants du SEM.
5. Pendant la période sous revue, la CNPT a accompagné 53 rapatriements sous contrainte par voie aérienne⁶. Sur ce nombre, 47 relevaient du niveau d'exécution 4, défini par l'art. 28, al. 1, let. d, OLUSC⁷ ; 16 vols affrétés dans ce cadre ont servi à l'exécution de renvois en vertu des accords d'association à Dublin (AAD)⁸, conformément à l'art. 64a de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁹ et 16 autres vols étaient des vols conjoints avec l'UE. Les six autres vols étaient des vols F7¹⁰. Au total, 328 personnes, dont 18 familles et 36 enfants, ont été rapatriées dans le cadre des renvois par voie aérienne observés par la CNPT¹¹.
6. Au cours de la période sous revue, les observateurs de la Commission ont accompagné 43 transferts à l'aéroport¹² à partir des cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Fribourg, de Genève, de Lucerne, de Nidwald, d'Obwald, de Saint-Gall, de Schwyz, de Soleure, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, de Zoug et de Zurich.

⁶ L'observation a porté sur l'organisation au sol, la phase de vol proprement dite et la remise aux autorités de l'État de destination.

⁷ Ordonnance du 12 novembre 2008 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, OLUSC; RS 364.3).

⁸ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (avec acte final), RS 0.142.392.68.

⁹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20).

¹⁰ À ce sujet, cf. le rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers de mai 2013 à avril 2014, ch. 6.

¹¹ Statistiques de la CNPT concernant les vols qu'elle a accompagnés sur la période d'avril 2015 au 27 avril 2016.

¹² Aux fins du présent rapport, le terme « transfert » désigne la prise en charge au lieu de séjour et le transfert jusqu'à l'aéroport d'une ou de plusieurs personnes à rapatrier.



II. Collaboration avec les autorités d'exécution et d'autres interlocuteurs importants

7. Durant la période sous revue, la collaboration avec le SEM, les corps de police des cantons, les autorités cantonales compétentes pour les questions migratoires et OSEARA SA, qui assure l'accompagnement médical lors des rapatriements sous contrainte, peut être qualifiée de satisfaisante.
8. À l'invitation de la police des cantons de Genève, de Schwyz et de Soleure, la Commission a participé à des formations continues, durant lesquelles elle a présenté les activités qui sont les siennes en matière de contrôle des renvois.
9. Dans neuf cas, la Commission a invité les autorités cantonales de migration et de police à fournir des explications pour éclaircir des questions concernant l'exécution du renvoi d'une famille avec enfants ou l'usage de mesures de contrainte. Les réponses apportées aux questions de la Commission ont toujours été satisfaisantes.

III. Constatations et recommandations

a. Traitement par les autorités d'exécution

10. En règle générale, les membres des autorités d'exécution ont un comportement professionnel et respectueux et ils cherchent à désamorcer les conflits. La Commission se réjouit que le Comité d'experts Retour et exécution des renvois prévoie de donner suite à sa recommandation et d'intégrer la promotion des techniques de désescalade verbale dans la formation des agents d'escorte policière¹³. Elle se félicite également que des boissons et de la nourriture soient proposées aux personnes rapatriées et que celles-ci soient autorisées, dans la mesure du possible, à se rendre régulièrement aux toilettes. Dans un cas toutefois, des personnes prises en charge à leur lieu de séjour en Valais n'ont pas reçu de quoi se désaltérer ou se restaurer jusqu'à leur arrivée à l'aéroport de Zurich, alors même que le trajet a duré plusieurs heures et qu'il a eu lieu en pleine nuit. Ils n'ont pas pu non plus aller aux toilettes.
11. De manière générale, les enfants, et, notamment, les enfants en bas âge, sont traités correctement.
12. Dans quelques cas, la langue a été un obstacle à la communication entre les personnes à rapatrier et les agents. Ainsi, lors d'un rapatriement, deux enfants ont dû traduire la conversation entre les policiers et leur mère. La Commission a pris acte de ce que le Comité d'experts Retour et exécution des renvois ne juge pas nécessaire de prévoir des

¹³ Prise de position du Comité d'experts Retour et exécution des renvois du 2 juillet 2015 sur le rapport de la CNPT concernant le contrôle de l'exécution des renvois selon la législation des étrangers, remarque ad ch. 23.



interprètes durant les rapatriements¹⁴. **Dans des cas spéciaux, il est indispensable d'affecter à la mission du personnel possédant des connaissances linguistiques leur permettant de communiquer avec les personnes à rapatrier.**

b. Mesures de contrainte

i. Administration forcée de sédatifs

13. Aucun cas d'administration forcée de sédatifs n'a été observé pendant la période sous revue.

ii. Recours à la contrainte policière lors des transferts à l'aéroport

14. Les observateurs de la CNPT ont de nouveau été témoins de la grande hétérogénéité des pratiques en vigueur s'agissant de la prise en charge et du transfert à l'aéroport des personnes à rapatrier. De manière générale, néanmoins, la Commission constate avec satisfaction que des progrès importants ont été accomplis dans certains cantons, en particulier en Argovie et à Berne, dans la manière dont sont traités les intéressés. Le recours à la contrainte se fait de manière plus nuancée et se limite aux cas dans lesquels les personnes opposent une résistance violente. Cela étant, les pratiques policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération restent extrêmement hétérogènes, ce qui semble plutôt desservir le bon déroulement des procédures. Les cas détaillés ci-après illustrent cette problématique.

15. Lors de deux opérations effectuées dans le canton de Bâle-Ville et dans le canton de Zoug, les policiers mobilisés pour prendre en charge une personne détenue en vue de l'exécution de son renvoi étaient équipés de pistolets à impulsion électrique. La Commission a pris acte des explications du Comité d'experts Retour et exécution des renvois concernant les cas dans lesquels l'utilisation de pistolets à impulsion électrique est autorisée¹⁵. Elle tient à rappeler que l'utilisation de dispositifs incapacitants pendant le transfert du canton à l'aéroport est fondamentalement interdite. Leur emploi n'est autorisé qu'à l'encontre de personnes qui ont commis ou qui sont sérieusement soupçonnées d'avoir commis une infraction grave ou pour prévenir une infraction grave¹⁶. **Même si les agents n'ont fait usage de leur pistolet électrique ni à Bâle-Ville, ni à Zoug, la Commission s'interroge tout de même sur la nécessité d'un tel équipement pour une mission de cette nature.**

¹⁴ Prise de position du Comité d'experts Retour et exécution des renvois du 2 juillet 2015 sur le rapport de la CNPT concernant le contrôle de l'exécution des renvois selon la législation des étrangers, remarque ad ch. 24.

¹⁵ Prise de position du Comité d'experts Retour et exécution des renvois du 2 juillet 2015 sur le rapport de la CNPT concernant le contrôle de l'exécution des renvois selon la législation des étrangers, remarque ad ch. 27.

¹⁶ Art. 11, al. 1 et 2, OLUc.



16. La CNPT a par ailleurs observé quatre cas – dans les cantons de Genève, de Neuchâtel, de Vaud et du Valais – lors desquels les membres d'unités spéciales détachés pour prendre en charge les personnes à rapatrier étaient cagoulés¹⁷. Dans trois cas, les policiers n'ont pas enlevé leur cagoule pendant le transport. La Commission a demandé aux autorités cantonales concernées¹⁸ d'expliquer les procédures policières s'appliquant à ce type de cas, en attirant leur attention sur les normes internationales pertinentes¹⁹. Dans leurs réponses, les autorités ont justifié l'emploi de cagoules par des considérations de sécurité²⁰. **Il y a lieu de rappeler ici qu'aux termes de l'art. 12 LUSC, les personnes amenées à faire usage de la contrainte et des mesures policières doivent être identifiables. La Commission recommande aux autorités cantonales concernées d'éviter, par principe, le port de cagoules lors de rapatriements.**

17. De manière générale, les personnes à rapatrier étaient partiellement immobilisées pendant le transport²¹, dans certains cas à l'aide de menottes, parfois attachées dans le dos. Dans trois cas, les personnes ont été transférées à l'aéroport pieds et poing liés avec des menottes métalliques. Les observateurs ont jugé cet entravement inapproprié. La Commission a observé au total 14 cas de personnes récalcitrantes restées entièrement immobilisées pendant toute la durée du transfert à l'aéroport. Le dispositif d'immobilisation a été complété par un casque d'entraînement à huit reprises. Lors d'un transfert, l'intéressé, entièrement entravé pendant tout le transport, a en outre été immobilisé sur une chaise roulante. La Commission réitère la recommandation qu'elle avait faite dans ses précédents rapports et invite les autorités à renoncer à l'emploi de chaises roulantes pendant les transferts²². À deux reprises au moins, le casque d'entraînement a été utilisé à titre préventif et sans raison apparente²³. Lors d'un autre transfert, la personne a été menottée dans le dos, alors même qu'elle n'avait opposé aucune résistance, munie d'un casque d'entraînement et d'un masque anti-crachats avant d'être placée dans un fourgon

¹⁷ Cagoule ou tout autre dispositif masquant le visage, cf. ATF 117 Ia 472 du 14 novembre 1991.

¹⁸ Des cantons de Genève, de Neuchâtel et du Valais.

¹⁹ De l'avis du CPT, aucune considération de sécurité ne peut être invoquée pour justifier le port d'un masque par les personnels d'escorte lors des opérations d'éloignement (CPT/Inf (2003) 35, ch. 38). En outre, dans ses conclusions et recommandations concernant la Suisse, le Comité des Nations Unies contre la torture s'est déclaré préoccupé de l'absence d'une interdiction expresse du port d'un masque ou d'une cagoule par les agents d'escorte (CAT/C/CR/34/CHE du 21 juin 2005, ch. 4, let. j).

²⁰ Dans sa réponse du 4 août 2015, la police cantonale vaudoise expose qu'une unité spéciale avait été mobilisée pour la prise en charge et le transport en raison du comportement menaçant de la personne et de ses antécédents. La police cantonale genevoise a elle aussi indiqué, dans sa prise de position du 10 mai 2016, que le port des cagoules avait été motivé par la dangerosité de la personne.

²¹ L'usage de liens est régi par les art. 6a et 23 OLUSC.

²² Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 25, et rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2014 à avril 2015, ch. 30.

²³ Dans les cantons de Berne et de Schwyz.



cellulaire pour un trajet de près de trois heures²⁴. Dans leur prise de position, les autorités cantonales concernées ont indiqué que les agents avaient opté pour une immobilisation complète compte tenu des antécédents violents de l'intéressé. Si elle peut comprendre la décision des policiers, la Commission estime néanmoins que le recours simultané à une immobilisation complète et à un fourgon cellulaire était excessif, d'autant que la personne n'avait opposé aucune résistance dans ce cas précis.

18. Cela étant, la Commission salue le fait que les agents aient entièrement renoncé à l'usage de liens dans environ 30 % des transferts, notamment lorsqu'il s'agissait de familles et de personnes particulièrement vulnérables.

19. **La Commission tient à rappeler les procédures types adoptées par la CCDJP en avril 2015 : respectueuses du principe de proportionnalité, ces procédures décrivent les aspects à observer lorsqu'il est fait usage de mesures de contrainte dans le cadre de la prise en charge au lieu de détention et du transfert à l'aéroport de personnes à rapatrier. Au vu des observations faites pendant la période sous revue, des progrès sont encore nécessaires.**

iii. Recours à la contrainte policière pendant des vols spéciaux nationaux

20. La CNPT n'a pas observé de changements notables dans le recours à l'immobilisation pendant la phase d'organisation au sol à l'aéroport. En particulier, l'usage d'entraves modulaires appliquées aux poignets est resté presque systématique²⁵. Les agents y ont tout de même entièrement renoncé dans près de 10 % des renvois²⁶, ce qui est positif. Dans les autres cas, ils ont vérifié régulièrement que les liens n'étaient pas trop serrés. L'entravement a en outre été généralement assoupli, voire retiré, pendant le vol (voir aussi le ch. 25 concernant les vols conjoints avec l'UE).

21. Une trentaine de personnes ont été entièrement immobilisées. La mesure, limitée aux cas dans lesquels les intéressés s'opposaient par la force au rapatriement ou refusaient catégoriquement de coopérer, a pu bien souvent être assouplie pendant le vol. Elle a toutefois dû être maintenue jusqu'à l'arrivée dans certains cas. La sécurité a même dû être renforcée dans deux cas : les intéressés ont opposé une violente résistance physique, si bien que leurs pieds ont été attachés au siège.

²⁴ Ce cas s'est produit dans le canton de Schwyz.

²⁵ Immobilisation partielle : utilisation d'entraves aux poignets, aux chevilles et aux bras et pose d'un ceinturon. En règle générale, les personnes sont entravées aux poignets, au moyen de manchettes reliées à un ceinturon. En cas de forte résistance, les mesures de contrainte peuvent être renforcées et l'intéressé entièrement immobilisé (par la fixation au ceinturon des entraves passées aux chevilles et aux poignets).

²⁶ Dans quelques cas, les agents ont entièrement renoncé aux entraves, notamment sur des parents, mais aussi sur d'autres personnes à rapatrier.



22. Dans 50 % de ces cas, un casque d'entraînement a en outre été utilisé. Si ce casque a généralement été retiré pendant le vol, certaines personnes ont dû le conserver jusqu'à leur arrivée à destination. **La Commission recommande de n'utiliser ces casques qu'exceptionnellement et seulement pour la durée la plus brève possible**²⁷.

23. La Commission a observé que des parents étaient partiellement immobilisés, parfois sous les yeux de leurs enfants, alors qu'ils n'opposaient apparemment aucune résistance. Des cas de ce type se sont produits à l'aéroport de Genève et, une fois aussi, à l'aéroport de Zurich. Interpelées à ce sujet, les autorités de police genevoises ont indiqué que dans les cas en question, l'immobilisation partielle avait été décidée dans un but préventif et qu'elle obéissait à des raisons de police de sécurité²⁸. **La CNPT déplore que cette pratique, qu'elle a condamnée à plusieurs reprises, soit manifestement encore en vigueur. Elle recommande instamment aux autorités d'exécution d'éviter d'immobiliser des parents sous les yeux de leurs enfants.**

24. La Commission n'a pas relevé de différence notable entre les vols de correspondance²⁹ et les vols spéciaux ordinaires pour ce qui est du recours aux mesures de contrainte. Elle note avec satisfaction que sur deux vols de correspondance, les agents d'escorte ont renoncé à immobiliser partiellement les personnes rapatriées. Dans un cas, une personne qui avait été entièrement entravée pour le transport a même été libérée de tous ses liens pendant la phase d'organisation au sol. Selon les observations de la CNPT, les deux vols se sont ensuite déroulés sans le moindre problème.

iv. Recours à la contrainte policière pendant des vols conjoints avec l'UE

25. Sur les vols conjoints accompagnés par la CNPT, les personnes à rapatrier – en provenance de différents États membres de l'UE et États associés à Schengen – n'étaient généralement pas entravées ou ne l'étaient pas lorsqu'elles ont été conduites à bord. Il est néanmoins arrivé que des personnes renvoyées à partir d'autres pays européens doivent être partiellement immobilisées. Pour autant que les observateurs aient pu le constater, les liens ont été retirés peu après le décollage. Les personnes renvoyées de Suisse qui avaient été partiellement immobilisées pendant le vol de correspondance (voir ch. 24 ci-dessus) ont aussi été, pour la plupart, désentravées après le décollage du vol conjoint de l'UE. La Commission a constaté avec satisfaction qu'on avait entièrement renoncé à une immobilisation partielle sur deux vols de correspondance. Tous les vols conjoints avec l'UE observés se sont déroulés pour l'essentiel dans le calme et sans problème. **Le recours à l'entravement obéit à des règles moins strictes sur les vols communs effectués avec l'UE. La Commission voit d'un bon œil le changement de**

²⁷ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 15.

²⁸ Prise de position de la direction de la police cantonale genevoise du 14 avril 2016.

²⁹ Ces vols servent au transport de personnes à rapatrier jusqu'à l'aéroport de départ du vol conjoint avec l'UE.



pratique prévu dans le cadre de la participation de la Suisse à ces vols. C'est pourquoi il est d'autant moins compréhensible que les personnes rapatriées à partir de la Suisse continuent par principe d'être partiellement immobilisées jusqu'au début du vol proprement dit. Les autorités d'exécution sont invitées à renoncer, dans la mesure du possible, à l'immobilisation partielle systématique lors de vols conjoints avec l'UE. Compte tenu de la pratique observée côté autorités européennes, la Commission recommande également d'envisager un recours moins systématique à l'entravement préventif sur les vols spéciaux nationaux.

v. Recours à la contrainte policière pendant des vols F7

26. Depuis le mois d'avril 2015, cette liaison aérienne est aussi ouverte aux passagers réguliers. Les vols de ce type ne font par conséquent l'objet d'un accompagnement qu'occasionnellement³⁰. Pendant la période sous revue, la CNPT a observé au total six vols à destination de Milan (y compris l'organisation au sol) et deux phases d'organisation au sol à l'aéroport de Genève. L'espace disponible sur le nouveau modèle d'avion utilisé est jugé approprié. Les personnes à rapatrier ont été placées à l'arrière de l'appareil. Un rideau les protégeait de la vue des autres passagers pendant l'embarquement et le vol lui-même. La Commission a constaté avec satisfaction qu'aucune forme d'entravement n'avait été employée sur deux vols. Sur les autres vols observés en revanche, les intéressés ont été généralement immobilisés partiellement en présence des autres passagers. Dans deux cas, les agents ont même dû renforcer la mesure et appliquer une immobilisation complète en raison de la forte résistance opposée par les personnes rapatriées.

c. **Prise en charge médicale des personnes à rapatrier**

27. Les personnes rapatriées ont bénéficié d'une prise en charge experte et ciblée de la part des accompagnateurs médicaux, lesquels se sont enquis, avant et pendant le vol, de leur état physique et psychique général, ont vérifié que les entraves n'étaient pas trop serrées et les ont au besoin fait desserrer. Dans un cas particulier, le médecin accompagnateur a, sans trahir le secret médical, attiré l'attention des agents d'escorte sur la grande vulnérabilité d'une personne. Les policiers ont ainsi pu adapter leur comportement en conséquence. **La Commission se réjouit que la recommandation qu'elle avait formulée à ce sujet dans son précédent rapport soit désormais appliquée³¹.**

28. Un an après l'instauration d'une liste de contre-indications médicales au rapatriement et du formulaire d'annonce s'y rapportant, la CNPT juge que la communication des informations médicales pertinentes est largement satisfaisante. Ce changement de système a eu deux effets principaux: d'une part, l'aptitude au transport des personnes à rapatrier

³⁰ La CNPT n'accompagne que des rapatriements sous contrainte de niveau 4 effectués par la voie aérienne.

³¹ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2014 à avril 2015, ch. 35.



est évaluée avec davantage de clarté; d'autre part, l'organisation chargée de l'accompagnement médical s'oppose régulièrement à l'exécution du rapatriement en cas de contre-indications ou lorsque les clarifications médicales préalables ne sont pas suffisantes. Les cantons doivent alors reprendre en charge les personnes.

29. Il est néanmoins arrivé que les informations médicales transmises aux accompagnateurs médicaux en amont du rapatriement soient lacunaires. Dans un cas, le médecin assurant l'accompagnement n'avait pas été informé de ce que la personne avait entamé une grève de la faim dix jours plus tôt. Et dans deux autres cas, les personnes n'ont été déclarées inaptes au transport que pendant la phase des préparatifs, suite à l'examen par le médecin.

d. Séparation de familles avec enfants

i. Placement extrafamilial d'enfants avant le rapatriement

30. Au cours de la période sous revue, la Commission a relevé un nouveau cas de séparation de familles préalablement au rapatriement: des enfants ont été placés en accueil extra-familial pendant trois jours, tandis que leur mère, qui les élevait seule, a été mise en détention en vue de l'exécution du renvoi. Un tel placement est problématique au regard du droit au respect de la vie familiale consacré par l'art. 8 CEDH³² et du droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents, conformément à l'art. 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant³³, en relation avec l'art. 3, par. 1, de la même convention. Suite aux explications fournies par le canton concerné, la Commission estime néanmoins que dans ce cas précis, la séparation était compréhensible³⁴.

ii. Exécution par étapes du renvoi des membres d'une famille

31. Il est arrivé à trois reprises que des membres d'une même famille ne soient pas rapatriés ensemble, après que le père ou la mère n'ont pas pu monter à bord de l'appareil car jugés inaptes au transport³⁵. Même si l'art. 34, al. 1, OA 1 prévoit la possibilité d'un renvoi

³² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH), du 4 novembre 1950; RS 0.101.

³³ Convention relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989, RS 0.107.

³⁴ Dans sa prise de position du 15 octobre 2015, l'office chargé des questions de migrations dans le canton de Bâle-Ville a indiqué que la mère avait menacé de se suicider et qu'on avait dès lors jugé irresponsable et dangereux de laisser les enfants avec leur mère après l'appréhension de cette dernière. La séparation temporaire des deux filles et de leur mère était indispensable pour exécuter le renvoi sans courir de risque majeur.

³⁵ La CNPT a demandé dans un cas à l'office chargé des questions de migrations dans le canton de Thurgovie de fournir des explications. Dans une prise de position du 16 février 2016, l'office a déclaré que le père avait sollicité lui-même un traitement psychiatrique avant le vol spécial. Le formulaire de communication des contre-indications avait bien été demandé et malgré l'intervention directe d'OSEARA SA pendant l'organisation du rapatriement, il n'avait pas été possible de faire sortir le père de la clinique pour la date du vol spécial. Le père de famille et le



par étapes des membres d'une même famille, la Commission continue de juger cette manière de faire problématique au regard du droit au respect de la vie familiale inscrit à l'art. 8 CEDH, notamment lorsque la séparation se prolonge sur une longue période ou que les intéressés ne savent pas quand ils seront à nouveau réunis. **Elle réitère à cet égard la recommandation qu'elle avait faite dans son rapport sur la période 2013 à 2014 : dans les cas où les membres d'une même famille ne sont pas rapatriés ensemble, les autorités devraient toujours faire en sorte que la séparation soit de courte durée et que les personnes soient informées de la date à laquelle la famille sera de nouveau réunie³⁶.**

32. Plusieurs familles ont également été rapatriées en l'absence de certains de leurs membres qui étaient passés dans la clandestinité peu avant le départ. Dans un cas, deux mineurs sont rentrés dans leur pays d'origine avec leur grand-père uniquement, car leurs parents avaient disparu pendant la préparation du renvoi. La Commission s'interroge sur la démarche suivie ici par les autorités et a demandé au SEM de s'en expliquer. Le SEM a déclaré dans sa prise de position que les parents étaient passés dans la clandestinité sans leurs enfants. Comme les autorités avaient déjà tenté à plusieurs reprises d'exécuter le renvoi, décision avait été prise, après un examen minutieux des faits, de rapatrier les enfants avec leur grand-père. **Si elle peut comprendre en partie les arguments avancés, la CNPT conseille tout de même aux autorités de ne jamais perdre de vue l'intérêt supérieur de l'enfant et de toujours rechercher des solutions adaptées à leur situation.**

e. Informations données aux personnes à rapatrier

33. La Commission se félicite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2015, des nouvelles prescriptions régissant le délai dans lequel doit se dérouler l'entretien préparatoire systématique prévu par la loi. Lorsque la personne est détenue, l'entretien doit avoir lieu 72 heures au moins avant la date fixée du départ. Elle prend également acte de ce que l'art. 29, al. 3, OLUSC, permet de renoncer exceptionnellement à cet entretien préparatoire, en particulier si un tel entretien a déjà eu lieu. Les observations faites à cet égard mettent en lumière une grande hétérogénéité des pratiques, qui s'explique notamment par le fait que la responsabilité de mener cette entrevue n'est pas réglée partout de la même manière. On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité de taire, apparemment pour des motifs médicaux, des informations sur un rapatriement imminent, comme cela a été constaté dans un cas. **La CNPT voit d'un bon œil les nouvelles prescriptions adoptées pour concrétiser les dispositions légales et recommande aux autorités de veiller à ce qu'elles soient appliquées systématiquement.**

médecin traitant de l'établissement sont en contact avec l'office thurgovien des migrations pour organiser un départ volontaire, avec une aide médicale au retour.

³⁶ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 35.



IV. Synthèse

34. Au vu de ses observations, la Commission estime que la manière de travailler des autorités chargées d'exécuter les rapatriements par voie aérienne est dans l'ensemble positive et se réjouit des améliorations concrètes intervenues depuis la mise en place du contrôle des renvois au sens du droit des étrangers en juillet 2012, notamment en matière de mesures de contrainte. Elle estime néanmoins que des progrès sont souhaitables en ce qui concerne le recours à l'immobilisation partielle, qui reste systématique, et la prise en charge et le transport à l'aéroport des personnes à rapatrier par des escortes policières. On relèvera à cet égard la circulaire adressée par le SEM en janvier 2016 aux cantons pour leur annoncer l'abandon prévu de toute forme d'immobilisation préventive. La Commission a déjà été témoin de plusieurs cas dans lesquels aucune entrave n'a été appliquée. Enfin, conformément aux nouvelles prescriptions adoptées, des améliorations sont aussi nécessaires concernant le déroulement des entretiens préparatoires. Les pratiques à cet égard restent très hétérogènes.

Pour la Commission :

Alberto Achermann
Président



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

Commission nationale de
prévention de la torture (CNPT)
Professeur Alberto Achermann
Président
Bundesrain 20
3003 Berne

Référence du dossier : COO.2180.101.7.576305 / 244.33/2016/00030
Votre référence : NKVF
Notre référence : sem-fee
3003 Berne-Wabern, le 27 juin 2016

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 des étrangers (avril 2015 – avril 2016)

Monsieur le Président,

La cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, et le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le conseiller d'État Hans-Jürg Käser, 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 de avril 2015 à avril 2016.

Le rapport et les recommandations qu'il formule 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 que l'on reconnaisse aux autorités d'exécution professionnalisme et respect dans le traitement des personnes à rapatrier, et le souci de désamorcer les situa-

tions délicates. Il considère que le nombre d'irrégularités relevées est peu élevé et que la majorité d'entre elles sont de peu de gravité. Cela confirme que le contrôle de l'exécution des renvois selon la législation sur les étrangers et le dialogue entre les autorités et la Commission contribuent de manière décisive à optimiser les rapatriements sous contrainte effectués à bord de vols spéciaux.

Le Comité prend position comme suit sur les recommandations :

Traitement par les autorités d'exécution des renvois

Ch. 12 : le Comité reste d'avis que le recours à des interprètes pendant les renvois n'est pas nécessaire. En effet, quelques jours avant le renvoi, les personnes à rapatrier sont informées lors de l'entretien préparatoire (art. 29 OLUSC¹), dans une langue qu'elles comprennent, du déroulement de l'opération. La grande majorité des personnes à rapatrier est en outre en mesure de s'exprimer, du moins de façon rudimentaire, dans l'une des langues nationales ou en anglais, de sorte qu'en pratique, la communication avec le personnel d'escorte policière est généralement assurée. De plus, pour les cas extraordinaires, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) désigne dans toute la mesure du possible des collaborateurs qui parlent la langue du pays de destination du vol spécial. En revanche, dans le cas de vols spéciaux vers un État Dublin, les personnes à rapatrier viennent d'un grand nombre de pays différents, si bien qu'il serait difficile, pour des raisons d'organisation, de mettre en place un service d'interprétation. Par ailleurs, le Comité fait observer que, contrairement à l'accompagnement médical et au contrôle de l'exécution des renvois relevant de la loi sur les étrangers, aucune base légale ne régit le recours à des interprètes lors des renvois.

Application de mesures de contrainte

Ch. 15 : Le Comité considère que l'équipement des agents de police qui interviennent lors des arrestations doit leur permettre d'assurer leur propre protection. Comme le Comité l'a expliqué dans sa prise de position concernant le rapport de l'an passé de la Commission, les prescriptions légales (art. 11 OLUSC) ne permettent d'envisager qu'à titre exceptionnel l'usage de dispositifs incapacitants (taser) dans le cadre d'arrestations ou de transferts à l'aéroport. Qui plus est, il convient de rappeler que les agents de police qui interviennent lors des arrestations sont tenus de se tenir en permanence prêts et équipés pour des missions plus urgentes.

Ch. 16 : Le Comité est sceptique quant au souhait de la Commission de renoncer par principe au port de cagoules lors des arrestations mais va néanmoins examiner de manière détaillée cette recommandation. À ce sujet, il convient de rappeler que l'obligation d'être identifiable prévue par l'art. 12 LUSC² vise essentiellement à garantir le droit de la personne concernée de dénoncer d'éventuels abus auprès de l'autorité compétente. Même en cas de port de cagoules, l'obligation d'être identifiable peut être respectée par d'autres moyens, par exemple le port d'un numéro d'identification.

Ch. 19 : Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel la mise en œuvre des procédures standard nécessite de nouvelles améliorations. Il estime néanmoins que les transferts au cours desquels le principe de la proportionnalité est insuffisamment pris en compte lors du recours à des moyens de contrainte constituent des cas isolés. Le Comité souligne

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, OLUSC ; RS 364.3)

² Loi fédérale sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte ; RS 364)

par ailleurs que l'introduction et la mise en œuvre de nouvelles procédures – à l'image des procédures types arrêtées par la CCDJP en avril 2015 – nécessitent par expérience un certain temps.

Ch. 20 : Le Comité renvoie à nouveau à l'art. 14 LUSC, qui interdit certes l'utilisation de casques intégraux en tant que moyen auxiliaire mais pas les casques d'entraînement. À noter que ces casques d'entraînement ont exclusivement pour vocation de protéger les personnes elles-mêmes. L'expérience montre en effet que les personnes à rapatrier cherchent parfois à se soustraire à leur renvoi en se cognant la tête pour se blesser. Le Comité estime que les trois cas d'utilisation de casques d'entraînement pendant toute la durée du vol, cités par la Commission, confirment que ces casques sont uniquement employés à titre exceptionnel.

Ch. 21 : Le Comité indique que le recours à l'immobilisation dépend du comportement des personnes à rapatrier et des circonstances du cas d'espèce. Ce principe vaut également pour les parents renvoyés en présence de leurs enfants. Le Comité pense qu'il n'est pas possible de renoncer par principe à une immobilisation dans ce type de cas. En effet, une telle mesure rendrait quasi impossible l'exécution de décisions de renvoi entrées en force concernant des familles car les parents pourraient, par leur comportement, faire échouer le renvoi.

Ch. 25 : En vue de la participation définitive de la Suisse aux vols collectifs de l'Union européenne (UE), le DFJP et la CCDJP ont décidé, en novembre 2015, d'adapter les processus et les moyens de contrainte applicables aux règles de Frontex. C'est pourquoi, depuis le 1^{er} janvier 2016, les vols spéciaux ne comportent plus de catégorie « vols à risques ». De même, l'obligation d'immobilisation, qui s'appliquait jusque-là aux vols à risques, a également disparu. Ces nouvelles règles s'appliquent aussi bien aux vols collectifs de l'UE qu'aux vols spéciaux nationaux. Le Comité est donc d'avis que la recommandation de la Commission, qui souhaite que le recours systématique à une immobilisation partielle soit abandonné, est d'ores et déjà mise en œuvre.

Il convient toutefois de noter que la Suisse ne transporte en principe à bord de vols spéciaux que les personnes qui ont déjà refusé un départ volontaire et un rapatriement du niveau 1 selon l'art. 28 OLUSC (escorte policière jusqu'à l'avion ; rapatriement à bord d'un vol de ligne sans escorte). Tel n'est pas le cas dans d'autres pays européens. Par conséquent, la proportion de personnes devant faire l'objet d'une immobilisation lors de vols collectifs de l'UE est forcément plus élevée parmi celles renvoyées par la Suisse.

Prise en charge médicale des personnes à rapatrier

Ch. 27 : Le Comité se félicite que la recommandation de la Commission ait été mise en œuvre.

Séparation des familles avec enfants

Ch. 31 : Le Comité n'a pas connaissance des cas décrits. Il note que le législateur prévoit explicitement la possibilité d'un renvoi par étapes à l'art. 34, al. 1, OA 1³. En principe, les cantons ne procèdent qu'à titre exceptionnel à un renvoi par étapes, lorsqu'aucun autre moyen ne permet de garantir l'exécution du renvoi. Le Comité part du principe que, dans ce type de cas, les autorités cantonales s'assurent autant que faire se peut que la séparation des membres de la famille est de courte durée.

Ch. 32 : Le Comité rappelle que, dans le cas cité, les parents avaient quitté leurs deux en-

³ Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1 ; RS 142.311)

fants plus d'un mois avant la date du vol spécial dans le cas du père et plus deux semaines avant cette date dans le cas de la mère, et que lesdits enfants étaient par la suite sous la garde de leurs grands-parents. Si le renvoi avait été exécuté uniquement pour les grands-parents, les deux enfants seraient restés seuls en Suisse. Le Comité estime donc qu'un renvoi par étapes se justifiait du point de vue de l'intérêt des enfants, et ce, d'autant plus que la mère des deux enfants dispose d'un passeport valable et peut également se rendre à tout moment dans son pays de provenance. La date de réunification de la famille dépend donc entièrement de la volonté de l'un des membres concernés de la famille.

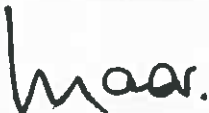
Informations données aux personnes devant être rapatriées

Ch. 33 : Le Comité partage l'avis de la Commission sur le fait que les prescriptions relatives aux entretiens préparatoires prescrits par la loi (art. 29 OLUc) doivent être mises en œuvre de manière systématique.

Le Comité remercie la Commission pour sa coopération 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

Secrétariat d'État aux migrations SEM



Urs von Arb
Sous-directeur

Copie à :

- Madame Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale, cheffe du Département fédéral de justice et police, Palais fédéral ouest, 3003 Berne
- Monsieur Hans-Jürg Käser, 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