



Berne, le 8 juin 2020

CNPT 8/ 2020

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 2019 à mars 2020¹

Adopté le 30 avril 2020.

Seul le texte de la version française fait foi.

¹ Vols spéciaux effectués au 31 mars 2020.



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
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
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 du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme); RS 0.101
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile
ch.	chiffre
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
CRC	Comité des Nations Unies des droits de l'enfant
DFJP	Département fédéral de justice et police
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
let.	lettre



LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI); 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 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (ordonnance 1 sur l'asile); RS 142.311
OERE	Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE); RS 142.281
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



Table des matières

I. Introduction.....	- 4 -
II. Collaboration avec les autorités d'exécution et d'autres parties prenantes ...	- 6 -
III. Coopération internationale	- 6 -
IV. Constatations et recommandations	- 7 -
A. Prise en charge par les autorités d'exécution.....	- 7 -
B. Contrainte et mesures policières	- 8 -
a. Recours à la contrainte policière lors des transferts à l'aéroport	- 8 -
b. Recours à la contrainte policière dans le cadre des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne	- 10 -
c. Recours à la contrainte policière dans le cadre des rapatriements aériens conjoints avec l'Union européenne	- 11 -
d. Remise des personnes rapatriées aux autorités des pays de destination.....	- 11 -
C. Prise en charge médicale des personnes à rapatrier.....	- 12 -
D. Informations transmises aux personnes à rapatrier	- 13 -
E. Renvois de familles avec mineur(s)	- 13 -
a. Renvois échelonnés.....	- 13 -
b. Placement de familles avec mineur(s) en amont du renvoi	- 13 -
V. Remise des personnes à rapatrier aux autorités de l'Etat de destination	- 14 -
A. Introduction	- 14 -
B. Rôle de la CNPT.....	- 15 -
C. Coopération avec le bureau de l'Ombudsman du Kosovo.....	- 15 -
VI. Résumé.....	- 17 -
VII. Bibliographie.....	- 18 -



I. Introduction

1. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) accompagne² tous les renvois de niveau 4 effectués par voie aérienne³. La Commission rappelle que sa mission principale dans le cadre de ce contrôle de l'exécution des renvois prévu par le droit des étrangers⁴, consiste à observer le traitement des personnes à rapatrier à la lumière des standards internationaux pertinents et des dispositions nationales. La CNPT vérifie en particulier que l'usage de la contrainte, lors du transfert de la personne à l'aéroport, de l'organisation au sol à l'aéroport et du vol lui-même, respecte le principe de proportionnalité en vertu des dispositions de la loi sur l'usage de la contrainte⁵ (LUSC).
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'Etat aux migrations (SEM), de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM). 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), qui mandatent le Comité d'experts Retour et exécution des renvois à prendre position.
3. Afin d'assurer le contrôle des renvois en application du droit des étrangers, la Commission dispose, en outre de ses membres, d'une équipe actuellement composée de huit observateurs. L'observation porte généralement sur les phases suivantes du renvoi sous contrainte⁶:
 - la prise en charge et la conduite de la personne concernée à l'aéroport;
 - l'organisation au sol à l'aéroport;
 - le vol;
 - 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 peuvent s'entretenir avec:
 - les personnes à rapatrier, pour autant que la situation le permette;

² La Commission accompagne tous les renvois de niveau 4 effectués par voie aérienne depuis le mois de juillet 2012.

³ Art. 28, al. 1, let. d, 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.

⁴ La mise en place, par les États signataires, d'un système efficace de contrôle des renvois sous contrainte est imposée par l'art. 8 par. 6 de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après UE, directive sur le retour), 2008/115/CE, 16 décembre 2008. Voir également art. 71ab^{is} loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), RS 142.20.

⁵ 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.

⁶ Art. 15f, ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE), RS 142.281.



- le chef et les membres de l'escorte policière;
 - le personnel médical accompagnant le vol;
 - les représentants du SEM.
5. Durant l'année écoulée, la Commission a poursuivi sa stratégie visant à porter une attention particulière à la phase des transferts par la police, jugée la plus sensible, en privilégiant notamment l'observation des transferts depuis les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA). En effet, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'asile le 1^{er} mars 2019, les personnes à rapatrier peuvent être renvoyées depuis un centre qui n'assument pas de tâches procédurales. La Commission a également observé pour la première fois un renvoi par la voie maritime à destination du Maroc. Par ailleurs, étant donné la possibilité d'un recours à des mesures de contrainte, la Commission a décidé en juin 2019 d'observer de manière ponctuelle des renvois du niveau d'exécution 2 et 3, définis respectivement par l'art. 28, al. 1, let. b et c, OLUsc. Toutefois, contrairement à l'observation des renvois de niveau 4, défini par l'art. 28, al. 1, let. d, OLUsc, seules les phases du transfert et de l'organisation au sol à l'aéroport font l'objet d'une mission d'observation. Entre novembre 2019 et mars 2020, la Commission a observé sept renvois de niveau 2 et 3 dont les constats seront résumés dans un prochain rapport. Finalement, elle a poursuivi sa coopération avec le mécanisme national de prévention (MNP) du Kosovo dans le cadre de l'observation de la remise de personnes à rapatrier aux autorités kosovares.
6. Pendant la période sous revue, la CNPT a accompagné 34 renvois sous contrainte par voie aérienne⁷, dont tous relevaient du niveau d'exécution 4; 18 vols affrétés dans ce cadre ont servi à l'exécution de renvois en vertu des accords d'association à Dublin⁸ (AAD), conformément à l'art. 64a LEI et six autres vols étaient des vols conjoints avec l'Union Européenne (UE). A noter que la Suisse n'a organisé aucun vol conjoint durant l'année écoulée. La Commission constate néanmoins une tendance croissante en faveur des rapatriements aériens conjoints avec l'UE. Au total, 111 personnes, dont 16 familles et 38 enfants, ont été rapatriées dans le cadre des renvois par voie aérienne observés par la CNPT⁹.
7. Les observateurs de la Commission ont accompagné 34 transferts à l'aéroport¹⁰ à partir des cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, de Schaffhouse, de Soleure, de Vaud et de Zurich.

⁷ 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.

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

⁹ Statistiques de la CNPT concernant les vols qu'elle a accompagnés sur la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020.

¹⁰ Aux fins du présent rapport, le terme « transfert » désigne la prise en charge au lieu de séjour et le transfert jusqu'à l'aéroport par la police cantonale d'une ou de plusieurs personnes à rapatrier.



II. Collaboration avec les autorités d'exécution et d'autres parties prenantes

8. Durant la période sous revue, la collaboration avec le SEM, les corps de police des cantons et les autorités cantonales en charge des questions migratoires peut être qualifiée de constructive.
9. La Commission a également entretenu des contacts bilatéraux avec l'organisation mandatée pour l'accompagnement médical OSEARA SA afin notamment de clarifier des questions relatives à la prise en charge médicale des personnes à rapatrier. La Commission a reçu toutes les informations nécessaires¹¹.
10. Dans deux cas, la Commission a invité les autorités cantonales de police et de migration à prendre position dans le but d'éclaircir des questions relatives au traitement réservé aux personnes à rapatrier¹². Les réponses apportées aux questions posées par la Commission ont été satisfaisantes. La Commission a également été sollicitée par la société civile s'agissant de quelques cas individuels dont elle a cherché à éclaircir les circonstances dans le cadre de son mandat légal. La Commission rappelle qu'elle n'invite pas systématiquement les autorités pertinentes à se positionner sur des cas spécifiques, mais qu'elle recourt à cet outil dans les cas qu'elle juge particulièrement problématiques à la lumière des droits fondamentaux et/ou de ses précédentes recommandations.
11. Enfin, la Commission est intervenue dans le cadre de trois formations continues organisées par les polices cantonales de Genève, de Schaffhouse et de Zurich, durant lesquelles elle a présenté aux corps de police ses recommandations en matière de contrôle des renvois.

III. Coopération internationale

12. La Commission a participé à deux formations continues sur les modalités du contrôle des renvois forcés organisées par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) dans le cadre du projet de contrôle des retours forcés « *Forced Return Monitoring* ». Les formations, qui ont eu lieu respectivement en juin et en septembre 2019, étaient consacrées à l'harmonisation des normes et des pratiques lors de l'organisation de rapatriements aériens conjoints avec l'UE.

¹¹ Art. 10, Loi fédérale sur la Commission de prévention de la torture du 20 mars 2009, RS 150.1.

¹² Ces cas concernent les cantons de Lucerne et de Vaud.



IV. Constatations et recommandations

A. Prise en charge par les autorités d'exécution

13. Dans l'ensemble, la Commission a observé que le personnel exécutant les renvois manifestait un comportement professionnel et respectueux envers les personnes à rapatrier, en recourant régulièrement au dialogue afin de réduire le stress et/ou de désamorcer des situations tendues. Les escortes ont veillé à fournir nourriture et boissons aux personnes à rapatrier, et leur ont facilité l'accès aux toilettes.
14. La Commission salue le fait que les personnes à rapatrier de sexe féminin étaient dans tous les cas observés accompagnées par des escortes du même sexe¹³.
15. La prise en charge des enfants, et notamment, des enfants en bas âge ainsi que des familles à rapatrier est jugée globalement positive. En revanche, la Commission déplore que des enfants aient été témoins de l'application de mesures de contrainte à l'encontre d'un ou des deux parents et/ou à l'encontre de tiers dans les cas où des familles ont été renvoyées avec d'autres personnes à rapatrier. Dans un cas, la police a pris en charge une enfant de douze ans dans le préau de son école. La Commission a fait part de ses préoccupations aux autorités du canton de Lucerne dans le cadre d'un entretien bilatéral en janvier 2020. La police lucernoise a précisé que les policiers qui ont pris en charge l'enfant étaient en civil et qu'ils se sont ensuite rendus auprès de la direction de l'école afin de l'informer sur le déroulement de l'opération. La mère de l'enfant se trouvait dans le véhicule affrété par la police, qui était stationné devant l'école.
16. Les connaissances linguistiques des escortes policières étaient dans l'ensemble suffisantes pour permettre une bonne compréhension avec les personnes à rapatrier. La Commission salue le fait que dans le cadre de dix renvois, des interprètes ont été affectés à la mission, dans la majorité des cas jusqu'à l'embarquement des personnes à rapatrier. En revanche, elle a relevé qu'à sept occasions, des enfants mineurs ont servi d'intermédiaires entre leurs parents et les intervenants pour traduire les discussions, une pratique qu'elle juge problématique eu égard à la vulnérabilité des enfants¹⁴.
17. La Commission a relevé trois cas où les escortes policières ou le personnel médical ont mis à disposition leur téléphone portable pour que la personne à rapatrier puisse contacter un proche. **La Commission salue la démarche individuelle des escortes policières et du personnel médical. A la lumière des standards internationaux¹⁵, elle recommande néanmoins aux autorités compétentes de mettre systématiquement à disposition des personnes à rapatrier leur propre téléphone portable ou, à défaut, un autre**

¹³ Art. 24, al. 2, OLUsc.

¹⁴ Voir à ce sujet CNPT, 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 2017 à mars 2018 (ci-après CNPT, rapport avril 2017 à 2018), ch. 13.

¹⁵ CPT/Inf (2019) 14, Ziff. 31.



téléphone portable, afin qu'elles puissent contacter un proche ou un tiers avant l'embarquement.

B. Contrainte et mesures policières

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

18. La Commission a observé trois transferts depuis un centre fédéral pour requérants d'asile sans tâches procédurales (CFA). Dans le cas d'une famille, dont quatre enfants mineurs, environ 20 policiers et policières, qui pour certains étaient équipés de leur arme à feu, ont pénétré dans la chambre qu'occupait la famille. La police a ensuite fait usage de gyrophares et de sirènes pour le transfert jusqu'à l'aéroport de départ. Compte tenu de la présence d'enfants mineurs et au regard de leur vulnérabilité particulière, la Commission a fait part de ses préoccupations aux autorités cantonales vaudoises et leur a demandé de clarifier la méthode adoptée par la police tant au niveau de la prise en charge que du transfert à l'aéroport. La police vaudoise a expliqué dans sa réponse que d'une part, le nombre important de policiers visait à garantir la sécurité de la famille concernée ainsi que de tous les intervenants présents. D'autre part, le policier est tenu de porter son arme de service dans le cadre de son activité. S'agissant du transfert, la police vaudoise précise que les directives vaudoises en matière de rapatriements de familles imposent à la police de ne pas intervenir avant six heures. La méthode utilisée aurait été privilégiée afin de garantir une arrivée dans les temps à l'aéroport de départ¹⁶. Dans le cas des deux autres transferts observés depuis un CFA, des policiers respectivement des policières en uniforme et armés étaient présents lors de la prise en charge des familles. A l'occasion d'une prise en charge, deux résidentes du centre qui partageaient la chambre de la famille concernée ont assisté à l'interpellation. Dans un autre cas, un père de famille a été placé momentanément dans un « container de réflexion » situé à l'extérieur du centre lorsqu'il a haussé le ton.
19. La Commission a observé un nouveau cas dans le canton de Zurich à l'occasion duquel des escortes policières en uniforme sont entrées par surprise dans la cellule où se trouvait la personne à rapatrier qui était placée en détention administrative en vertu du droit des étrangers¹⁷.
20. Concernant l'équipement des policiers affectés au transfert des personnes à rapatrier, la Commission continue d'observer une pratique hétérogène entre les cantons. A dix reprises au moins, les policiers affectés au transfert de personnes à rapatrier étaient équipés d'armes (des armes à feu/ou des pistolets à impulsion électrique)¹⁸, une pratique que la Commission juge inappropriée.

¹⁶ Réponse de la police cantonale vaudoise du 6 mars 2020.

¹⁷ Voir à cet égard les recommandations de la CNPT: rapports de la CNPT, mai 2014 à avril 2015, ch. 28 ; mai 2013 à avril 2014, ch. 24 et avril 2017 à mars 2018, ch.17.

¹⁸ Dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg, de Zurich et de Vaud.



21. Sur les 34 transferts observés, la Commission a constaté avec satisfaction que les agents ont entièrement renoncé à l'usage de liens dans plus de la moitié des cas, ce qui constitue un changement significatif au cours des dernières années¹⁹. Dans environ 45% des cas, les personnes à rapatrier ont été partiellement entravées pendant le transfert²⁰, dans certains cas à l'aide de menottes, parfois attachées dans le dos. Au regard des standards internationaux pertinents²¹, la Commission tient à rappeler que l'utilisation des menottes dans le dos pendant le transport devrait être interdite en raison de l'éventuel gêne occasionné à la personne concernée et du risque de blessures encouru en cas d'accident. **La Commission encourage les autorités à poursuivre leurs efforts afin de renoncer à toute forme de contrainte durant les transferts et de limiter une application aux seuls cas qui présentent un danger imminent pour leur propre sécurité ou celle d'autrui²². Dans le cas où des entraves sont appliquées, la Commission recommande de s'abstenir de menotter des personnes dans le dos.**
22. Sur 16 familles dont le transfert a été observé, six personnes (mère et/ou père) ont été entravées partiellement. **La Commission réitère sa recommandation suivant laquelle les autorités devraient renoncer aux entraves eu égard à la vulnérabilité des personnes concernées²³.**
23. Dans un cas, une personne à rapatrier a été menottée aux mains et aux chevilles à titre préventif pour la durée du transfert à l'aéroport. Lors d'un entretien bilatéral en janvier 2020, la Commission a demandé aux autorités lucernoises de préciser les raisons de l'application de menottes aux chevilles. La police lucernoise a répondu qu'il s'agissait d'une pratique cantonale mais que le recours à une telle mesure était évalué au cas par cas. **La Commission juge inappropriée l'utilisation de menottes aux chevilles. Par ailleurs, elle rappelle que l'entravement complet devrait être réservé aux seuls cas dans lesquels les personnes à rapatrier s'opposent physiquement à leur rapatriement et qu'elles posent un danger pour leur propre sécurité ou celle d'autrui.**

¹⁹ L'usage de liens est régi par les arts. 6a et 23 OLUsc. Voir également CCDJP, Procédures types relatives aux questions médicales et aux mesures de contrainte lors de la prise en charge et des transferts à l'aéroport, avril 2015, qui souligne l'importance du principe de proportionnalité lors de la prise en charge au lieu de détention et du transfert à l'aéroport de la personne à rapatrier.

²⁰ Voir à cet égard CPT, *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom from 22 to 24 October 2012* (en anglais uniquement), CPT/Inf (2013) 14, ch. 20. Le CPT juge excessif le fait de menotter une personne pendant plusieurs heures alors qu'elle se trouve sous étroite surveillance de deux escortes expérimentées; Comité d'experts Retour et exécution des renvois, prise de position sur le rapport de la CNPT concernant le contrôle des renvois selon la législation des étrangers, 4 juillet 2017, ch. 18.

²¹ CPT/Inf(2018)24, ch. 3 et Frontex, *Guide for joint return operations by air coordinated by Frontex* (en anglais uniquement), 12 mai 2016, ch. 5.6. « *When using handcuffs, handcuffing returnees behind the back during transportation should be prohibited, given the potential for discomfort to the person concerned and the risk of injury in case of accident* ».

²² Voir à ce sujet CNPT, rapport avril 2017 à mars 2018, ch. 19.

²³ Voir à ce sujet CNPT, rapport mai 2016 à mars 2017, ch. 20.



- b. Recours à la contrainte policière dans le cadre des rapatriements sous contrainte par la voie aérienne
24. Au cours de la période sous revue, la Commission a relevé que les agents ont renoncé à l'usage d'entraves modulaires appliquées aux poignets²⁴ dans environ 41% des renvois²⁵, soit légèrement moins que l'année précédente. Elle salue néanmoins que les entraves ont été généralement assouplies, voire retirées dans la majorité des cas, pendant le vol. **La Commission invite les corps de police cantonaux à poursuivre leurs efforts visant à limiter une application de la contrainte aux seuls cas qui présentent un danger imminent pour leur propre sécurité ou celle d'autrui.**
25. La Commission a observé que sur un total de 111 personnes renvoyées, 18 personnes²⁶ ont été entièrement entravées. Dans quatre cas, le dispositif a été complété par différentes techniques policières, notamment par une sangle supplémentaire appliquée au niveau des avant-bras ou des pieds et attachée au siège une fois que les personnes ont été placées dans l'avion. Dans la majorité des cas, l'entravement complet s'est limité aux personnes qui se sont opposées par la force au renvoi ou qui ont refusé catégoriquement de coopérer. La Commission a observé le cas d'une mère qui a été entièrement entravée en raison de sa forte opposition physique. En revanche, les entraves complètes ont été appliquées à titre préventif dans deux cas.
26. La Commission accueille favorablement que l'entravement complet a souvent été assoupli pendant le vol. Dans deux cas, le dispositif a toutefois été maintenu jusqu'à l'arrivée.
27. Dans dix cas d'entravement complet, un casque d'entraînement a en outre été utilisé. Si ce casque a généralement été retiré pendant le vol, une personne a dû le conserver jusqu'à son arrivée à destination²⁷. A quatre reprises, un filet anti-crachat a été appliqué sur le casque d'entraînement. A cet égard, la Commission rappelle que cette mesure ne devrait être utilisée qu'en tout dernier ressort et que le visage de la personne concernée devrait être visible et reconnaissable malgré le filet. Dans un cas, un bouclier en mousse a été placé entre la personne à rapatrier et le hublot en lieu et place d'un casque.
28. En revanche, la Commission relève avec satisfaction qu'aucune des personnes à rapatrier entièrement entravées n'a été transportée dans l'avion sur une chaise roulante conformément à ses précédentes recommandations²⁸.
29. La Commission a observé le cas d'une personne qui été maintenue pendant environ 25 minutes au sol par cinq policiers après s'être blessée superficiellement avec une lame de

²⁴ 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).

²⁵ CCDJP, Directives pour les vols spéciaux, 1^{er} janvier 2016.

²⁶ Parmi lesquelles aucun mineur.

²⁷ Voir à cet égard, CNPT, rapport mai 2013 à avril 2014, ch. 15.

²⁸ Voir les recommandations de la CNPT dans ses rapports mai 2016 à mars 2017, ch. 28 ; mai 2013 à avril 2014, ch. 16, et mai 2014 à avril 2015, ch. 19.



rasoir et alors qu'elle se débattait²⁹. **La Commission juge disproportionné le maintien au sol d'une personne pendant ce laps de temps.**

c. Recours à la contrainte policière dans le cadre des rapatriements aériens conjoints avec l'Union européenne

30. La Commission a accompagné un vol conjoint européen à bord duquel était notamment renvoyé une famille avec mineurs. Les escortes policières ont renoncé à entraver partiellement les personnes à rapatrier. Une personne a été entièrement entravée en raison de sa résistance physique lors de l'embarquement. Les entraves complètes ont été entièrement retirées en cours de vol.

d. Remise des personnes rapatriées aux autorités des pays de destination³⁰

31. La Commission a observé un renvoi à l'occasion duquel une personne à rapatrier a été menottée une fois remise aux autorités du pays de l'Etat de destination.

e. Rapatriement par la voie maritime

32. Durant la période sous revue, la Commission a observé un renvoi par la voie maritime à destination du Maroc. Le renvoi en question concernait trois personnes qui ont été rapatriées sur un ferry battant pavillon italien depuis le port de Sète.

33. Pendant le transfert en bus depuis l'aéroport de Montpellier jusqu'à Sète, deux des trois personnes ont été transportées sans entraves. Pour la troisième personne qui a été entravée complètement lors des préparatifs en vue du vol, l'entravement a été réduit mais elle a dû conserver le casque d'entraînement et le filet anti-crachat jusqu'au moment de l'embarquement sur le ferry. Aucune des trois personnes à rapatrier n'a été entravée durant la traversée maritime.

34. Les cabines réservées au renvoi se situaient dans un couloir fermé au fond et se trouvaient à l'abri du regard des passagers. Les personnes à rapatrier ont été placées chacune dans une cabine, dont la porte d'entrée est restée ouverte pendant toute la traversée. Les cabines étaient bien équipées et bénéficiaient d'un éclairage artificiel et d'une ventilation jugés corrects, mais étaient dépourvues d'un hublot permettant un accès à la lumière naturelle et à l'air frais. Les trois personnes à rapatrier sont restées confinées en cabine durant toute la traversée, soit environ 48 heures, sans aucune possibilité d'accéder à l'air frais et à la lumière naturelle. Par ailleurs, les personnes à rapatrier n'ont pu se dégourdir les jambes qu'en se déplaçant d'une cabine à l'autre. Pendant la traversée, les policiers se sont relayés toutes les quatre heures environ avec en permanence deux agents par personne à rapatrier assis sur une chaise dans le couloir, pour assurer une surveillance visuelle continue des trois cabines. La Commission s'interroge sur le degré de surveillance élevé qui, à la lumière du comportement des trois personnes à rapatrier, ne semblait guère

²⁹ Ce cas a été observé dans le cadre d'un renvoi depuis l'aéroport de Genève.

³⁰ Art. 15f, al. 1, let. d OERE.



justifié. Par ailleurs, elle s'étonne du fait qu'un accès à l'air libre, notamment par une montée sur le pont du bateau ne leur ait pas été permis. **La Commission recommande de veiller à ce que les personnes rapatriées par voie maritime aient un accès à l'air libre pendant au moins une heure par jour.**

C. Prise en charge médicale des personnes à rapatrier

35. En examinant les rapports de mission d'Oseara SA et sur la base de ses propres observations, la Commission constate que la surveillance et l'encadrement médicaux des personnes à rapatrier ont été garantis lors des rapatriements aériens observés. A quatre reprises, les personnes à rapatrier ont néanmoins refusé un entretien médical. Dans un cas, une personne à rapatrier de sexe féminin a refusé d'être examinée par un médecin de sexe masculin.
36. A l'occasion de cinq transferts, respectivement lors de la prise en charge de personnes à rapatrier dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg et de Zurich, des accompagnateurs médicaux étaient également présents.
37. Dans un précédent rapport, la Commission avait recommandé de s'abstenir de tout renvoi de femmes enceintes au-delà de la 28^{ème} semaines de grossesse, en raison du stress aigu auquel est exposé une femme enceinte pendant un rapatriement sous contrainte³¹. La Commission a discuté à plusieurs reprises avec les autorités compétentes du contenu de cette recommandation. Le 1^{er} juin 2019, le SEM a décidé de fixer la limite d'un renvoi à la 32^{ème} semaines de grossesse pour une grossesse sans complication, contrairement à la recommandation de la CNPT. La Commission note néanmoins que chaque cas doit faire l'objet d'une évaluation individuelle en vue du renvoi. Par la même voie, le SEM précise que le délai d'attente de sept jours après l'accouchement est maintenu alors que la Commission avait recommandé une période d'attente de huit semaines³².
38. Au cours de la période sous revue, la Commission a relevé le cas d'une femme enceinte de 28 semaines qui a été renvoyée avec son mari et ses enfants. Le renvoi s'est déroulé correctement. A aucun moment du renvoi, celle-ci n'a fait l'objet d'un entravement. Un médecin était également présent au moment de la prise en charge dans le foyer où la famille résidait et pendant le transfert jusqu'à l'aéroport.
39. Pour la prise en charge médicale dans le cadre du renvoi maritime observé par la CNPT, les escortes policières n'ont pu faire appel au médecin de bord du ferry qu'en cas de problème médical avéré. Ce sont les escortes policières qui ont dû distribuer les médicaments aux personnes à rapatrier qui en étaient tributaires sur la base des indications fournies précédemment par les accompagnateurs médicaux d'Oseara SA. **Etant donné la durée particulièrement longue de ce transfert maritime, la**

³¹ Voir CNPT, rapport mars 2017 à avril 2018, ch. 33.

³² Voir CNPT, rapport mars 2017 à avril 2018, ch. 33.



Commission est d'avis que les personnes à rapatrier devraient faire l'objet d'un suivi médical adéquat, au minimum par un accompagnateur médical affecté au renvoi.

D. Informations transmises aux personnes à rapatrier

40. Dans l'ensemble, la Commission a noté que les escortes ont informé les personnes à rapatrier sur le but et la destination du transfert lors de la prise en charge.

E. Renvois de familles avec mineur(s)

a. Renvois échelonnés

41. Au cours de la période sous revue, la Commission a observé quatre cas de renvois échelonnés. Dans deux cas, une mère et ses enfants mineurs ont été rapatriés alors que le père de famille était absent au moment de la prise en charge. Dans un autre cas, un père, placé en détention administrative en vertu du droit des étrangers en amont du renvoi, a été rapatrié sans sa femme et ses enfants, ces derniers étant absents au moment de la prise en charge dans le centre où ils étaient hébergés. Enfin, un père de famille a été rapatrié sans sa femme et ses trois enfants, le renvoi de ces derniers ayant été annulé en raison de l'absence d'un des enfants au moment de la prise en charge au domicile. Le père de famille avait été placé en détention administrative en amont du renvoi avant d'être transféré dans une clinique psychiatrique. **La Commission juge disproportionné le renvoi échelonné de familles avec mineur(s) dans la mesure où cette mesure ne tient pas suffisamment compte du bien-être de l'enfant et de l'unité familiale³³. Dans les cas où les membres d'une même famille sont néanmoins rapatriés par étape, les autorités doivent faire en sorte que la séparation soit de courte durée.**

b. Placement de familles avec mineur(s) en amont du renvoi

42. La Commission a observé le cas d'une mère et de sa fille de douze ans placées pendant un peu plus de douze heures dans une salle de réunion aménagée pour l'occasion dans un poste de police préalablement à leur renvoi. Dans le cadre d'un entretien bilatéral avec les autorités lucernoises en janvier 2020, la Commission a fait part de ses préoccupations quant au choix et à la durée du placement et a demandé des précisions quant aux mesures alternatives envisagées en amont du renvoi. Les autorités de migration et de police lucernoises ont répondu avoir examiné différentes options en amont de ce renvoi, tel que le placement de la famille en foyer. Toutefois, ces alternatives n'ont pas pu être concrétisées dans le cas en question. **La Commission encourage les autorités compétentes à prévoir des mesures alternatives respectueuses de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'unité familiale, telles que des placements en foyer ou en logement sécurisé adaptés aux besoins des enfants mineurs et de leurs parents.³⁴**

³³ Voir CNPT, rapport avril 2017 à mars 2018, ch. 46.

³⁴ Voir notamment HCR, Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention, 2012, Principe directeur 4.3 et Annexe A. Voir aussi CdE,



V. Remise des personnes à rapatrier aux autorités de l'Etat de destination

A. Introduction

43. Dans le cadre de l'observation des renvois par la voie aérienne sous contrainte, le mandat légal de la CNPT se limite à l'observation des phases placées sous juridiction ou sous contrôle de la Suisse. Pratiquement, ceci veut dire que les observateurs de la CNPT ont l'obligation de rester à bord de l'appareil affrété pour le renvoi lors de la remise des personnes à rapatrier aux autorités de l'Etat de destination. Une fois que les personnes concernées ont franchi la porte de l'avion accompagnées par lesdites autorités, le travail d'observation des observateurs est terminé sous réserve de la remise effective aux autorités de destination, car, dans le cas contraire, la mission d'observation s'étendra au vol retour vers la Suisse.
44. Alors que la phase de la remise des personnes à rapatrier aux autorités de l'Etat de destination est jugée tout aussi sensible que les précédentes phases du renvoi, l'arrivée des personnes à rapatrier, y compris de celles jugées particulièrement vulnérables comme les familles avec mineurs, les femmes ou les personnes nécessitant un suivi médical, ne fait en règle générale l'objet d'aucun suivi par un mécanisme indépendant de contrôle. Cette lacune dans le système du contrôle des renvois n'est pas propre à la Suisse. Dans l'ensemble des Etats qui ont instauré un système de contrôle des renvois forcés, le contrôle prend généralement fin lorsque l'avion arrive à l'aéroport dans le pays de destination. Peu de renseignements sont dès lors disponibles sur la manière dont les personnes renvoyées sont effectivement traitées à leur arrivée, que ce soit dans le cadre d'une procédure Dublin ou dans leur propre pays d'origine.
45. Quelques cas ont été documentés dans les médias³⁵ ou ont abouti devant une juridiction internationale, telle que la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Ainsi, en janvier 2017, la Suisse a été condamnée par la CourEDH pour avoir renvoyé en 2013 un requérant d'asile débouté au Sri Lanka, où il a été arrêté et torturé à son arrivée³⁶. Certains rapports de la société civile, dont les représentants ont pu recueillir les témoignages de personnes renvoyées, font notamment état de détention arbitraire, d'intimidation, d'extorsion et de confiscation de documents personnels à leur arrivée dans le pays de destination³⁷. Sans ces documents, les personnes rapatriées peuvent se retrouver dans une situation d'isolement et de détresse aiguë dans leur propre pays. D'autres témoignages révèlent l'absence d'une prise en charge adéquate, notamment médicale, pour les personnes vulnérables³⁸.

46. Il arrive que dans le cadre de certains renvois observés par la CNPT, des représentants

Assemblée parlementaire, Etude sur les pratiques de rétention des migrants et les alternatives à la rétention d'enfants migrants, octobre 2017, p. 55.

³⁵ «Expulsé, un Birman est de retour en Suisse», RTS, 5 janvier 2008.

³⁶ CourEDH, X. contre Suisse, Requête 16744/14, 26 janvier 2017.

³⁷ Voir notamment "Deported – Human Rights in the context of forced returns", Amnesty International, 2017.

³⁸ Voir notamment Conditions d'accueil en Italie, Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), Berne, janvier 2020.



du SEM ou des membres du personnel de l'ambassade suisse dans le pays de destination soient présents respectivement pendant le vol ou à l'arrivée. La Commission est d'avis que cette présence peut contribuer à prévenir les atteintes aux droits humains des personnes rapatriées à leur arrivée. La présence des proches des personnes concernées ou de représentants de la société civile à l'aéroport de destination peut être également une garantie supplémentaire pour prévenir des risques de violence et d'abus. Cela présuppose néanmoins que les personnes à rapatrier ont pu informer leurs proches ou des tiers de leur renvoi en amont de leur départ³⁹.

47. Des mécanismes onusiens de protection des droits humains recommandent depuis plusieurs années qu'une surveillance indépendante du retour et de l'accueil des personnes renvoyées soit mise en place afin de garantir le respect des droits fondamentaux des personnes concernées et notamment de combler une lacune dans le système du contrôle des renvois⁴⁰.

B. Rôle de la CNPT

48. Quel rôle peut jouer la CNPT à l'échelle des renvois effectués par la Suisse ? Voici la question que se pose la Commission depuis le début de son activité de contrôle des renvois. En raison du principe de souveraineté nationale qui prévaut dans chaque Etat, sa marge de manœuvre s'agissant de l'observation des conditions de retour des personnes à rapatrier est réduite. C'est pourquoi, elle se tourne depuis quelques années vers ses homologues afin d'explorer différentes pistes.
49. Cet exercice s'avère toutefois difficile si l'on tient compte du fait que peu de pays de destination accueillant des renvois forcés ne disposent à ce jour d'un mécanisme national de prévention, qui plus est doté des ressources financières et personnelles nécessaires pour pouvoir s'engager dans une activité certes fondamentale mais souvent subsidiaire eu égard aux défis auxquels font face la grande majorité des MNP dans leur pays respectif. Ceci vaut également pour la Commission, qui ne dispose pas des ressources nécessaires pour assurer un suivi systématique et efficace de la situation de toutes les personnes remises aux autorités de l'Etat de destination.

C. Coopération avec le bureau de l'Ombudsman du Kosovo

50. Forte de plusieurs rencontres avec le bureau de l'Ombudsman du Kosovo⁴¹ dans le cadre d'une collaboration avec le Conseil de l'Europe, la Commission a lancé en 2019 un projet pilote avec son homologue kosovar en concluant une convention de coopération qui pose les jalons d'une collaboration entre les deux organismes dans le domaine du contrôle des

³⁹ CPT/Inf (2016) 33, ch. 23. Voir également CPT/Inf (2015) 14, ch. 17 et Rapport de CNPT relatif au contrôle des renvois 2016-2017, ch. IV Informations données aux personnes à rapatrier.

⁴⁰ Voir notamment Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants du 4 mai 2018 sur le retour et la réintégration des migrants, A/HRC/38/41, ch. 81.

⁴¹ *The Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo*. Pour de plus amples informations, voir le site internet <https://oik-rks.org/en/>.



renvois. Le but de cette coopération est de pouvoir garantir un contrôle efficace des conditions d'accueil et de la situation des personnes rapatriées à leur arrivée lors des renvois forcés à destination du Kosovo.

51. La convention prévoit notamment que les observations doivent porter sur les aspects suivants à l'arrivée:

- Traitement des personnes rapatriées et recours potentiel à la force ;
- Traitement des personnes rapatriées vulnérables, en particulier les femmes et les familles avec des mineurs et/ou les personnes avec des problèmes de santé ;
- Qualité de l'évaluation médicale et, si pertinent, traitement et recours potentiel à la force lors d'un transfert vers un établissement de privation de liberté.

52. Pour ce faire, un questionnaire a été élaboré d'entente avec le bureau de l'Ombudsman du Kosovo, dont ses représentants se chargent de le compléter et de le transmettre au secrétariat de la CNPT après chaque mission d'observation. La Commission quant à elle informe son homologue par le biais d'une plateforme sécurisée de la date et de l'heure d'arrivée de chaque renvoi forcé à destination du Kosovo.

53. Depuis le début du projet pilote, deux renvois à destination du Kosovo ont fait l'objet d'une observation conjointe entre la CNPT et son homologue kosovar. Des représentants du MNP kosovar étaient présents à l'aéroport et ont observé le déroulement des opérations lors de la remise des personnes à rapatrier aux autorités. Au total, 12 personnes, dont deux familles avec mineurs, ont été renvoyées au Kosovo.

54. Selon les informations transmises, les personnes rapatriées ont été prises en charge par la police kosovare à bord de l'appareil avant d'être escortées au contrôle des passeports et ensuite à l'office des rapatriements du Ministère des affaires internes, sis à l'aéroport de Pristina, où elles ont reçu des informations concernant la procédure du retour. Elles ont eu la possibilité de se rendre à l'unité médicale de l'aéroport mais ont déclaré n'avoir aucun problème particulier de santé. Après les contrôles susmentionnés, les personnes rapatriées ont quitté l'aéroport. Pour les personnes qui n'étaient pas attendues par un proche, les autorités ont fourni un transport gratuit jusqu'à leur lieu de résidence. A aucun moment, les personnes rapatriées n'ont été entravées.

55. Un an après le début de ce projet pilote, la Commission tire un bilan positif de cette collaboration, qui permet incontestablement de combler une lacune dans le système du contrôle des renvois. La Commission entend poursuivre les réflexions dans ce sens avec d'autres mécanismes et davantage développer ce type de collaboration à d'autres pays de destination.



VI. Résumé

56. De manière générale, la Commission a noté des progrès en matière de réduction du recours aux mesures de contrainte. Elle relève tout particulièrement les efforts entrepris par les escortes policières pour limiter le recours aux entraves lors des transferts, même si cette pratique reste généralisée. Elle observe cependant régulièrement des pratiques policières qu'elle juge inadéquates. Ainsi, elle s'interroge sur la nécessité de mobiliser un nombre élevé de policiers, pour le surplus souvent armés, lors de la prise en charge et du transfert de personnes vulnérables, en particulier les familles avec mineurs. Enfin, elle regrette le recours récurrent à l'entravement préventif dans le cadre de l'organisation au sol à l'aéroport de départ.

Pour la Commission :

Regula Mader
Présidente



VII. VII. Bibliographie

- CAT, conclusions et recommandations relatives au 4^{ème} rapport périodique de la Suisse
Comité contre la torture (CAT), Conclusions et recommandations relatives au 4^{ème} rapport périodique de la Suisse, CAT/C/CR/34/CHE, 21 juin 2005
- CAT, observations finales concernant le 7^{ème} rapport périodique de la Suisse
Comité contre la torture (CAT), Observations finales concernant le 7^{ème} rapport périodique de la Suisse, CAT/C/CHE/CO/7, 7 septembre 2015
- CPT, Personnes retenues en vertu de législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers
Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), Personnes retenues en vertu de législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, CPT/Inf(97)10-part, 1997
- CPT, L'éloignement d'étrangers par la voie aérienne
Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), L'éloignement d'étrangers par la voie aérienne, extrait du 13^e rapport général du CPT, CPT/Inf (2003) 35-part, 2003
- CPT, Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté
Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté, CPT/Inf(2009)27-part, 2009
- CPT, Rapport sur le Royaume- Uni, 2012
Comité européen pour la prevention de la torture (CPT), *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 to 24 October 2012* (en anglais uniquement), CPT/Inf (2013) 14
- Comité d'experts Retour et exécution des renvois, Prise de position, 4 juillet 2017
Comité d'experts Retour et exécution des renvois, Prise de position sur le rapport de la CNPT concernant le contrôle des renvois selon la législation des étrangers (mai 2016- mars 2017), 4 juillet 2017
- CdE, Vingt principes directeurs sur le retour forcé
Conseil de l'Europe (CdE), Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005
- CdE, Règles pénitentiaires européennes
Conseil de l'Europe (CdE), Règles pénitentiaires européennes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2006), 11 janvier 2006
- CF, Avis sur le rapport de la CdG-N sur la détention
Conseil fédéral (CF), Avis sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) sur la détention administrative de requérants d'asile du 26 juin 2018, 28 septembre 2018



administrative de
requérants d'asile

CNPT, rapport 2010 et 2011 CNPT, 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 en 2010 et 2011

CNPT, rapport mai 2013 à avril 2014 CNPT, 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 de mai 2013 à avril 2014

CNPT, rapport mai 2014 à avril 2015 CNPT, 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 de mai 2014 à avril 2015

CNPT, rapport avril 2015 à avril 2016 CNPT, 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 2016

CNPT, rapport mai 2016 à mars 2017 CNPT, 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 de mai 2016 à mars 2017

CNPT, rapport avril 2017 à mars 2018 CNPT, 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 de mars 2017 à avril 2018

CCDJP, Procédures types, 2015 Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Procédures types relatives aux questions médicales et aux mesures de contraintes lors de la prise en charge et des transferts à l'aéroport, avril 2015

CCDJP, Directives pour les vols spéciaux, 2016 Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Directives pour les vols spéciaux, 1^{er} janvier 2016



Frontex, Guide des opérations de retour conjointes par voie aérienne coordonnées par Frontex	Frontex, <i>Guide for joint return operations by air coordinated by Frontex</i> (en anglais uniquement), 12 mai 2016
UE, Directive sur le retour	Union européenne (UE), Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite « directive sur le retour »), 2008/115/CE, 16 décembre 2008
UE, Directive Accueil	Union européenne (UE), Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, 2013/33/UE, 26 juin 2013
UE, Règlement 604/2013	Union européenne (UE), Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou apatride, 604/2013, 26 juin 2013



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

Commission nationale de prévention de la
torture (CNPT)
Madame Regula Mader
Présidente
Schwanengasse 2
3003 Berne

Référence du dossier : COO.2180.101.7.898565 / 244.33/2020/02344
Votre référence : NKVF
Notre référence : sem-fee
3003 Berne-Wabern, le 25 juin 2020

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 2019 – mars 2020)

Madame la présidente,

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 d'experts) 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 pour la période d'avril 2019 à mars 2020.

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

Remarques liminaires

Le comité d'experts constate avec satisfaction que les autorités chargées d'exécuter les ren-

vois sont généralement qualifiées de professionnelles et de respectueuses dans le traitement des personnes à rapatrier. Il estime que le contrôle de l'exécution des renvois en vertu de la législation sur les étrangers et le dialogue entre les autorités et la commission contribuent à améliorer de manière notoire les rapatriements sous contrainte.

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

Traitement par les autorités chargées d'exécuter les renvois

Ch. 17 : le comité d'experts rejette fondamentalement la possibilité pour les personnes à rapatrier d'utiliser leur téléphone portable pendant le rapatriement. Il estime notamment que la publication de photos et de vidéos d'autres personnes à rapatrier et des agents d'escorte doit être évitée. En cas d'urgence, les agents d'escorte policière peuvent éventuellement mettre un téléphone portable à la disposition des personnes concernées, en particulier pour prendre contact avec des proches.

Utilisation des moyens de contrainte

Ch. 21 : le comité d'experts est également d'avis qu'il faut, dans la mesure du possible, renoncer à l'utilisation de liens lors des rapatriements. Conformément aux procédures types adoptées en avril 2015, les autorités compétentes en matière d'exécution accordent une attention particulière à la proportionnalité des moyens de contrainte employés lors de la prise en charge et du transfert à l'aéroport. Le guide de Frontex évoqué par la commission se réfère en premier lieu à l'utilisation de liens à l'aéroport et pendant le vol. Qui plus est, ce guide n'est pas juridiquement contraignant. Il comporte uniquement des meilleures pratiques dont peuvent s'inspirer les autorités nationales compétentes pour organiser les vols communs de l'UE.

Ch. 22 : le comité d'experts rappelle que le recours à l'immobilisation dépend du comportement des personnes à rapatrier et des circonstances concrètes. Ce principe vaut également pour les personnes vulnérables et les familles. Le comité d'experts estime qu'il n'est pas possible 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 ces dernières pourraient, par leur comportement, faire échouer le renvoi. Qui plus est, il faut en principe veiller à ce que seules les personnes pour lesquelles un renvoi à bord d'un vol de ligne n'était pas possible et dont on peut s'attendre à ce qu'elles opposent une forte résistance physique soient renvoyées à bord d'un vol spécial (cf. art. 28 OLUsc¹). Lorsqu'elles recourent à des moyens de contrainte, les autorités compétentes en matière d'exécution tiennent compte de la vulnérabilité des personnes. Si des parents doivent être immobilisés, elles s'efforcent, dans la mesure du possible, d'agir avec égard pour les enfants.

Ch. 23 : Le comité d'experts considère, comme la commission, que l'entravement complet doit être réservé aux seuls cas dans lesquels les personnes opposent une forte résistance physique à leur rapatriement. Il en va de même lors des transferts à l'aéroport, durant lesquels il convient de prêter une attention particulière à la proportionnalité des moyens de contrainte appliqués (cf. ch. 22). En ce qui concerne le cas d'espèce, le comité d'experts renvoie à la prise de position du canton concerné qui figure dans le rapport de la commission.

Ch. 24 : le comité d'experts salue également les efforts déployés par les autorités d'exécution pour éviter autant que faire se peut de recourir à des moyens de contrainte pen-

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)

dant le vol, en fonction du comportement de la personne concernée.

Ch. 29 : le comité d'experts est également d'avis qu'il convient d'éviter d'immobiliser des personnes au sol. Il insiste par ailleurs sur le fait que, lorsque cette mesure est appliquée, toutes les techniques susceptibles de causer une atteinte importante à la santé, notamment celles qui entravent les voies respiratoires, sont interdites.

Rapatriements par voie maritime

Ch. 34 : le comité d'experts est conscient du fait que les rapatriements par voie maritime, du fait de la relative longueur des traversées, présentent des désagréments tant pour les personnes à rapatrier que pour les agents d'escorte. C'est pourquoi il entend évaluer la possibilité de permettre aux personnes à rapatrier de sortir une fois par jour prendre l'air. Sachant que les rapatriements par voie maritime sont effectués à bord de ferrys commerciaux, il faudra tenir compte non seulement des aspects liés à la sécurité, mais aussi des conditions-cadres définies par l'entreprise de transport.

Accompagnement médical des rapatriements

Ch. 39 : lors de rapatriements par voie maritime, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) assure l'accompagnement médical nécessaire pour le transfert via un vol spécial vers la France, conformément aux prescriptions de l'art. 11a, al. 4, OERE². La traversée entre la France et le Maroc s'effectue à bord de ferrys commerciaux (cf. ch. 34). Un médecin est systématiquement présent à bord du ferry, si bien que l'encadrement médical est en principe garanti. Pour autant, le SEM a consulté les chefs d'équipe d'escorte policière ayant déjà participé à de tels rapatriements et décidé, fin 2019, d'offrir dans certains cas un accompagnement médical aux personnes concernées également pendant la traversée. Cette décision tient compte du fait qu'une intervention médicale peut parfois s'avérer urgente. Elle permet également d'assurer le flux de données médicales et la disponibilité des informations médicales relatives aux personnes à rapatrier.

Rapatriements de familles avec enfants

Ch. 41 : le comité d'experts rappelle que, conformément à l'art. 26f OERE, les renvois, les expulsions et les expulsions pénales peuvent être exécutés de manière échelonnée lorsque plusieurs membres d'une famille frappés de la même décision de renvoi, d'expulsion ou d'expulsion pénale n'ont pas respecté le délai de départ imparti, l'échelonnement est raisonnablement exigible de l'ensemble des membres concernés de la famille et le renvoi, l'expulsion ou l'expulsion pénale des autres membres de la famille peut également être exécuté dans un avenir proche.

Ch. 42 : en ce qui concerne le cas d'espèce, le comité d'experts renvoie à la prise de position du canton concerné qui figure dans le rapport de la commission.

Le comité d'experts remercie la commission pour la bonne collaboration et vous présente, Madame la présidente, ses salutations distinguées.

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

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

Destinataires des copies :

- Madame Karin Keller-Sutter, conseillère fédérale et cheffe du Département fédéral de justice et police, Palais fédéral ouest, 3003 Berne
- Monsieur Urs Hofmann, conseiller d'État et 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



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

Commissione nazionale per
la prevenzione della tortura (CNPT)
Regula Mader
Presidente
Schwanengasse 2
3003 Berna

Riferimento/incarto: COO.2180.101.7.898565 / 244.33/2020/02344

Vs. riferimento: CNPT

Ns. riferimento: sem-fee

3003 Berna-Wabern, 25 giugno 2020

Parere del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti in merito al rapporto della CNPT sul monito- raggio dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri (aprile 2019 – marzo 2020)

Onorevole presidente,

Il Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti (Comitato tecnico) è stato incaricato dalla consigliera federale Karin Keller-Sutter, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), e dal consigliere di Stato Urs Hofmann, presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), di redigere un parere in merito al rapporto della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) sul monitoraggio dell'esecuzione del diritto in materia di stranieri dall'aprile 2019 al marzo 2020.

Il Comitato tecnico ha preso atto con interesse delle raccomandazioni della CNPT contenute nel rapporto e la ringrazia della possibilità di esprimersi al riguardo.

Osservazioni preliminari

Il Comitato tecnico prende atto con soddisfazione che il rapporto attesta alle autorità d'esecuzione un comportamento fondamentalmente professionale e rispettoso nei confronti

dei rimpatriandi. Secondo il Comitato tecnico, il monitoraggio dell'esecuzione dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri e il dialogo tra le autorità e la CNPT forniscono un contributo importante per migliorare ulteriormente i rinvii coatti.

Il Comitato tecnico si esprime come segue sulle singole raccomandazioni:

Trattamento da parte delle autorità d'esecuzione

Paragrafo 17: il Comitato tecnico è fundamentalmente contrario all'uso del cellulare da parte dei rimpatriandi durante il rinvio, in particolare perché occorre evitare la pubblicazione di foto o video che ritraggono altri rimpatriandi o le persone che le accompagnano. In casi di emergenza e se possibile, la scorta di polizia mette a disposizione dell'interessato un cellulare, in particolare per contattare i familiari.

Applicazione dei mezzi coercitivi

Paragrafo 21: anche il Comitato tecnico ritiene che sarebbe opportuno rinunciare, nei limiti del possibile, all'immobilizzazione durante i trasferimenti. Secondo i processi modello adottati in aprile 2015, le autorità d'esecuzione danno particolare importanza alla proporzionalità dei mezzi coercitivi in occasione dei fermi e dei trasferimenti all'aeroporto. La guida di Frontex menzionata dalla CNPT si riferisce tuttavia soprattutto all'applicazione dell'immobilizzazione all'aeroporto e durante il volo. Inoltre, la guida non è giuridicamente vincolante, poiché contiene buone pratiche per i voli congiunti dell'UE destinate alle competenti autorità nazionali.

Paragrafo 22: il Comitato tecnico sottolinea nuovamente che l'immobilizzazione è disposta in funzione del comportamento del rimpatriando e delle circostanze specifiche del caso, il che vale anche in presenza di persone vulnerabili o famiglie. Secondo il Comitato tecnico, in questi casi non è possibile escludere a priori il ricorso all'immobilizzazione. Infatti, ciò implicherebbe, in ultima analisi, la pressoché totale impossibilità di procedere agli allontanamenti disposti in via definitiva, dato che il comportamento delle persone interessate potrebbe impedire il rimpatrio. In questo contesto va inoltre osservato che in linea di principio sono rimpatriate mediante volo speciale solo le persone il cui rinvio non è stato possibile con un volo di linea e dalle quali bisogna pertanto attendersi una forte resistenza fisica (cfr. art. 28 OCoe¹). Nell'applicare i mezzi coercitivi, le autorità d'esecuzione tengono conto delle persone vulnerabili e, nei limiti del possibile, dei bambini in caso di immobilizzazione dei loro genitori.

Paragrafo 23: il Comitato tecnico condivide il parere della Commissione secondo cui è lecito ricorrere all'immobilizzazione totale unicamente nei casi in cui le persone interessate si oppongono fortemente al rimpatrio. Ciò vale anche per i trasferimenti all'aeroporto, ove occorre conferire particolare attenzione alla proporzionalità dei mezzi coercitivi impiegati (cfr. par. 22). Per quanto riguarda il caso concreto, il Comitato tecnico rinvia al parere del Cantone menzionato nel rapporto della CNPT.

Paragrafo 24: anche il Comitato tecnico approva gli sforzi delle autorità d'esecuzione volti a ridurre, per quanto possibile e a seconda del comportamento dell'interessato, il ricorso a mezzi coercitivi.

Paragrafo 29: anche il Comitato tecnico è del parere che occorra per quanto possibile evitare di immobilizzare una persona per terra. Sottolinea inoltre che in caso di immobilizzazione per terra sono vietate tutte le tecniche che possono pregiudicare fortemente la salute della persona, in particolare ostruendole le vie respiratorie.

¹ Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Ordinanza sulla coercizione, OCoe; RS 364.3).

Rinvii via mare

Paragrafo 34: il Comitato tecnico è consapevole che, a causa della durata relativamente lunga, i rinvii via mare comportano inconvenienti per i rimpatriandi e le persone che li accompagnano. Per questo motivo, il Comitato tecnico valuterà se sia possibile concedere ai rimpatriandi un'uscita quotidiana all'aria fresca. Poiché per il trasporto via mare si ricorre a un traghetto mercantile, occorre tuttavia tenere conto – oltre che degli aspetti legati alla sicurezza – anche delle condizioni quadro previste dall'impresa di trasporto.

Accompagnamento medico dei rimpatri

Paragrafo 39: per i rinvii via mare, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) assicura l'accompagnamento medico per il trasferimento in Francia mediante volo speciale, conformemente alle prescrizioni dell'articolo 11a capoverso 4 OEAE². Per la traversata via mare dalla Francia al Marocco si ricorre a un traghetto mercantile (cfr. par. 34). A bordo del traghetto si trova anche un medico e pertanto l'assistenza medica è in linea di principio garantita. Ciononostante, alla fine del 2019 – dopo aver consultato i responsabili della scorta di polizia per i rinvii via mare già effettuati – la SEM ha deciso di assicurare nei casi in cui è opportuno un accompagnamento medico anche durante la traversata via mare. Si tiene così conto del fatto che in determinati casi un intervento medico deve essere rapido. Inoltre, in tal modo è garantita la trasmissione dei dati medici e la disponibilità delle informazioni mediche relative ai rimpatriandi.

Rinvio di famiglie con figli

Par. 41: il Comitato tecnico sottolinea nuovamente che secondo l'articolo 26f gli allontanamenti, le espulsioni o le espulsioni giudiziarie possono essere eseguite a tappe scaglionate nel tempo se più membri di una famiglia hanno lasciato scadere il termine di partenza, se l'esecuzione a tappe è ragionevolmente esigibile da tutti e se l'allontanamento, l'espulsione o l'espulsione giudiziaria può essere eseguita in un futuro imminente anche per tutti i membri della famiglia.

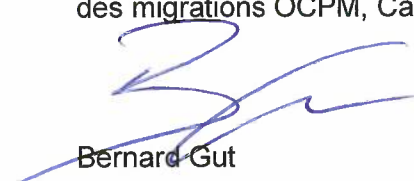
Par. 42: in merito a questo caso concreto il Comitato tecnico rinvia al parere del Cantone menzionato dalla CNPT.

La preghiamo di prendere atto del nostro parere e La ringraziamo per la buona collaborazione.

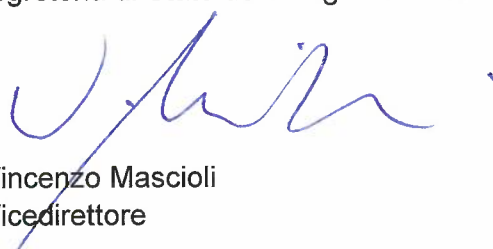
Cordiali saluti

I codirettori del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti

Office cantonal de la population et
des migrations OCPM, Cantone di Ginevra


Bernard Gut
Direttore generale

Segreteria di Stato della migrazione SEM


Vincenzo Mascioli
Vicedirettore

² Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281).

Copia a:

- Consigliera federale Karin Keller-Sutter, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP, Palazzo federale ovest, 3003 Berna
- Consigliere di Stato Urs Hofmann, presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale 690, 3000 Berna 7