



Berne, le 8 juillet 2014

CNPT 5/2014

Rapport
au Département fédéral de justice et police
et à la Conférence des directrices et directeurs des
départements cantonaux de justice et police
relatif au contrôle des renvois
en application du droit des étrangers
de mai 2013 à avril 2014



Table des matières

I.	Introduction	- 2 -
II.	Collaboration avec les autorités d'exécution et d'autres acteurs importants.....	- 4 -
a.	Office fédéral des migrations (ODM)	- 4 -
b.	Corps de police cantonaux	- 4 -
c.	Accompagnateurs médicaux	- 5 -
III.	Observations, constatations et recommandations	- 5 -
a.	Mesures de contrainte	- 5 -
i.	Entravement.....	- 5 -
ii.	Administration forcée de sédatifs.....	- 6 -
b.	Traitement par les autorités d'exécution.....	- 7 -
c.	Transfert par les forces de police	- 7 -
i.	Prise en charge des personnes à rapatrier par les forces de police	- 8 -
ii.	Entravement.....	- 8 -
d.	Prise en charge médicale des personnes à rapatrier	- 9 -
e.	Séparation de familles avec enfants	- 10 -
f.	Organisation du dispositif de renvoi à l'aéroport	- 12 -
i.	Infrastructure	- 12 -
ii.	Préparation.....	- 12 -
iii.	Accès à l'appareil.....	- 12 -
g.	Vol.....	- 13 -
h.	Remise des personnes aux autorités des pays de destination.....	- 13 -
i.	Informations données aux personnes devant être rapatriées.....	- 14 -
j.	Vols T7	- 14 -
k.	Projet pilote concernant la participation à des vols communs pour l'éloignement des migrants illégaux à destination de la Géorgie	- 15 -
IV.	Synthèse	- 16 -



I. Introduction

1. En vertu du mandat que lui confère la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la Commission de prévention de la torture¹, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) accompagne, depuis le mois de juillet 2012, tous les rapatriements de niveau 4² effectués par voie aérienne. 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 devant être rapatriées qui sont placées en détention administrative en vue de l'exécution d'une décision de renvoi. La CNPT vérifie en particulier que l'usage de la contrainte respecte le principe de proportionnalité, conformément aux dispositions de la loi sur l'usage de la contrainte (LUc)⁴.
2. Les observations et les recommandations issues du contrôle de l'exécution des renvois selon le droit des étrangers sont discutées à intervalles réguliers, avec pour objectif d'apporter des améliorations immédiates, dans le cadre du dialogue spécialisé institutionnalisé avec des représentants de l'Office fédéral des migrations (ODM), de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM). Elles font aussi l'objet d'une réflexion critique au sein d'un forum réunissant des représentants des autorités et de la société civile. Un rapport est enfin adressé tous les ans à la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs de départements cantonaux de justice et police (CCDJP). La Commission publie ce rapport après réaction des autorités concernées.
3. La CNPT dispose d'une équipe de 12 observateurs pour assurer le contrôle des renvois en application du droit des étrangers. En plus des ces experts, des membres de la Commission accompagnent aussi régulièrement des vols spéciaux. Ces interventions font partie intégrante de leur mandat. De manière générale, l'observation porte sur les phases suivantes du rapatriement sous contrainte :
 - prise en charge de la personne à rapatrier à son lieu de détention ;

¹ RS 150.1.

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 Aux termes de 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 »), la Suisse est tenue de mettre en place un système de contrôle systématique des rapatriements sous contrainte.

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.



- transfert, par les forces de police, à l'aéroport ;
 - préparation du vol à l'aéroport ;
 - vol ;
 - remise de la personne aux autorités du pays 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 de l'ODM.
5. Le présent rapport donne une synthèse de l'ensemble des observations et des constatations faites entre les mois de mai 2013 et d'avril 2014.
6. Depuis juin 2012, l'ODM propose périodiquement, en collaboration avec la compagnie aérienne Twinjet, une liaison à destination de Milan pour le renvoi sous contrainte de personnes relevant de la procédure de sortie Dublin (« Dublin out »). La CNPT accompagne aussi régulièrement, depuis le mois d'avril 2013, ces vols dits « vols T7 ». Les observations et les recommandations s'y rapportant figurent au chapitre III, sous la lettre j.
7. Pendant cette période, la Commission a accompagné 26 transferts⁵ et 52 rapatriements sous contrainte par voie aérienne.⁶ Il s'agissait, dans 37 cas, de rapatriements du niveau d'exécution 4 selon la définition de l'art. 28, al. 1, let. d, OLUc ; sept de ces vols on servi à l'exécution de renvois en vertu de l'accord d'association à Dublin (AAS)⁷, conformément à l'art. 64a de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁸. Enfin, la CNPT a accompagné 15 autres vols dits T7 et a assisté à l'organisation au sol de 5 d'entre eux. Au total, 286 personnes, dont 20 familles et 39 enfants, ont été rapatriées dans le cadre des renvois par voie aérienne obser-

⁵ Aux fins du présent rapport, le terme « transfert » désigne la prise en charge au lieu de séjour et le transport jusqu'à l'aéroport d'une ou plusieurs personnes à rapatrier.

⁶ L'observation a porté aussi bien sur l'organisation au sol que sur la phase de vol proprement dite et la remise aux autorités de l'Etat de destination.

⁷ 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.

⁸ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) ; RS 142.20.



vés par la CNPT.⁹ Sur la base des chiffres de l'ODM, un total de 38 vols spéciaux et 32 vols T7 ont eu lieu en 2013 pour le rapatriement de 298 personnes.¹⁰

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

a. Office fédéral des migrations (ODM)

8. De manière générale, la collaboration avec l'ODM s'est déroulée dans de bonnes conditions et peut être qualifiée de satisfaisante. Des échanges réguliers ont eu lieu à différents niveaux, notamment pour discuter de questions fondamentales touchant à l'emploi de mesures de contrainte et à l'accompagnement médical lors de rapatriements par voie aérienne.
9. En ce qui concerne les aspects d'ordre opérationnel, la Commission entretient des contacts étroits avec SwissRepat, qui l'informe des renvois prévus. De l'avis de la Commission, l'échange d'informations au sujet des vols T7 mériterait toutefois d'être amélioré. Dans les rapatriements de ce type, aucun renseignement n'est donné à la CNPT sur le lieu de séjour en Suisse des personnes à rapatrier. SwissRepat applique manifestement pour ces vols des procédures internes différentes de celles prévues pour les vols spéciaux.

b. Corps de police cantonaux

10. Comme cela avait déjà été le cas lors de la précédente période d'observation, les contacts avec les chefs d'escorte ont été francs et constructifs. Ces derniers se sont toujours montrés disponibles pour répondre aux questions des observateurs. Les membres de l'escorte policière ont dans l'ensemble accompli leurs tâches avec compétence, selon des procédures bien rodées. Des améliorations sont encore possibles en ce qui concerne certains aspects des transferts, dont le déroulement exact doit faire l'objet d'une concertation entre les observateurs et l'escorte. Il est en outre apparu, lors de la remise de personnes rapatriées aux autorités du pays de destination, que l'emplacement des observateurs de la CNPT suscitait encore des interrogations.
11. Sur un vol de liaison Frontex, le responsable de l'organisation au sol a demandé aux observateurs ainsi qu'au médecin accompagnateur de porter un badge avec les inscriptions « Police » et « Switzerland ». La Commission estime que le port de ce type d'insigne n'est pas compatible avec sa mission d'observateur indépendant.

⁹ Statistiques de la CNPT concernant les vols qu'elle a accompagnés entre les mois de mai 2013 et d'avril 2014, y inclus les vols T7 dont seulement l'organisation au sol a été observée. Des divergences par rapport aux statistiques de l'ODM sont possibles.

¹⁰ Statistiques de l'ODM concernant le contrôle des renvois en application du droit des étrangers pendant l'année 2013.



c. Accompagnateurs médicaux

12. Après les difficultés initiales exposées dans le précédent rapport, au sujet notamment de l'échange d'informations, la collaboration avec la société Oseara SA s'est révélée constructive. La CNPT a reçu les dossiers médicaux nécessaires et les accompagnateurs médicaux ont répondu à toutes les questions des observateurs, pendant les différentes phases des rapatriements. La Commission a en outre constaté que la société Oseara – qui s'était vue confier l'accompagnement médical des rapatriements sous contrainte par voie aérienne après la phase pilote – se professionnalise et propose actuellement différentes formations à son personnel médical.¹¹

III. Observations, constatations et recommandations

a. Mesures de contrainte

i. Entravement¹²

13. Pendant la période en question, l'usage de liens était, de manière générale, adapté aux circonstances de chaque cas. Hormis quelques exceptions¹³, la méthode modulaire évoquée dans le précédent rapport et consistant à entraver partiellement les personnes à rapatrier a été appliquée systématiquement. Toutes les personnes sont partiellement immobilisées, les mains entravées au moyen d'attache-poignets¹⁴ ; en cas de forte résistance physique, les mesures de contrainte peuvent être renforcées et la personne se retrouver entièrement immobilisée¹⁵, les pieds entravés à l'aide d'attache-chevilles et les jambes immobilisées avec une ceinture. La CNPT a observé, ces derniers temps, des formes d'immobilisation intermédiaires où mains et jambes étaient entravées. Les membres de l'escorte vérifiaient régulièrement que les liens n'étaient pas trop serrés. L'immobilisation a en outre été partiellement assouplie durant le vol. Dans la majorité des cas, seules les personnes particulièrement récalcitrantes sont restées entièrement entravées. La CNPT a toutefois constaté à plusieurs reprises que des personnes susceptibles d'opposer une forte résistance physique ont fait l'objet d'un entravement complet à

¹¹ L'ODM a confié à Oseara le mandat d'accompagnement médical des départs en février 2014, cf. communiqué de presse du 18 février 2014 disponible sous <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2014/ref_2014-02-18.html> (dernière consultation le 21 mars 2014).

¹² L'usage de liens est régi par les art. 6, let. a, et 23 OLUsc.

¹³ Dans certains cas, qui concernaient principalement des parents et, plus rarement, des femmes, les autorités ont renoncé entièrement à l'usage de liens.

¹⁴ Entrave partielle : utilisation d'entraves aux poignets et aux chevilles et aux bras et pose d'un ceinturon. En règle générale, les personnes sont entravées aux poignets, qui sont reliés à un ceinturon. Les personnes peuvent continuer à se déplacer seules.

¹⁵ Entrave complète : fixation au ceinturon, au moyen d'une cordelette, des entraves placées aux chevilles et aux bras; un casque de boxe peut être appliqué, si nécessaire, un masque anti-crachats ; la personne est complètement immobilisée et peut ensuite être soit attachée sur un fauteuil roulant soit portée à bord de l'appareil ; dans l'avion, elle peut être attachée au siège au moyen d'une corde.



titre préventif. Aux yeux de la Commission, le recours à l'entravement complet respecte le principe de proportionnalité seulement dans les cas où il est ordonné dans le but de protéger les membres de l'escorte policière contre un danger grave. C'est incontestablement le cas lorsqu'il existe un risque accru de blessures en cas de résistance physique violente de la personne à rapatrier. **La CNPT recommande par conséquent aux autorités d'exécution de donner pour instruction aux membres des escortes policières de réserver l'entrave complète qu'aux seuls cas dans lesquels les intéressés s'opposent physiquement à leur rapatriement.**

14. Si l'entravement complet était souvent assoupli à bord de l'appareil, il est aussi arrivé à plusieurs reprises qu'il soit maintenu pendant toute la durée du vol. La CNPT avait signalé, dans son précédent rapport, le risque accru de thrombose induit par ce type d'immobilisation. Elle se félicite dès lors de la nouvelle pratique instaurée par les autorités d'exécution permettant aux personnes rapatriées de se lever de leurs sièges et de se rendre au moins une fois aux toilettes.
15. Les autorités ont parfois renoncé à l'emploi d'un casque dans le cadre d'un entravement complet¹⁶, déjà lors de la préparation au sol ; dans les autres cas et d'une manière générale, il a été retiré pendant le vol. Même si elle peut comprendre qu'un casque soit utilisé dans certains cas à des fins d'autoprotection, la Commission se montre critique face à ce type de dispositif pour des raisons médicales. **Le casque ne devrait dès lors être utilisé qu'exceptionnellement. Le cas échéant, les personnes concernées doivent faire l'objet d'une surveillance régulière de la part des accompagnateurs médicaux.**
16. À trois reprises au moins, les personnes à rapatrier ont été immobilisées puis attachées sur un fauteuil roulant pour monter à bord de l'appareil. **Bien qu'il ne s'agisse que encore de cas isolés, la CNPT continue de déplorer le recours à cette forme d'immobilisation complète, source de stress supplémentaire, qui devrait être réservée à des situations exceptionnelles, dûment justifiées.**
17. La Commission a observé sur les vols effectués depuis le mois de février 2014 une nouvelle pratique qu'elle juge contestable, consistant à conduire les personnes aux toilettes au moyen d'une corde. Les observateurs estiment que cette manière de procéder est dégradante. La CNPT s'interroge de manière générale sur le bien-fondé de cette mesure pour assurer la sécurité à bord, d'autant plus qu'elle n'était pas appliquée auparavant. **Elle recommande aux autorités d'exécution de mener une réflexion critique à ce sujet et de ne plus recourir à ce genre de méthode.**

ii. Administration forcée de sédatifs

18. La CNPT n'a pas observé de nouveaux cas d'administration forcée de sédatifs pendant la période sous revue. Elle se félicite de cette évolution.

¹⁶ Voir aussi à ce sujet la note de bas de page n° 15.



b. Traitement par les autorités d'exécution

19. Les observateurs ont confirmé le comportement professionnel et respectueux des membres des autorités d'exécution. Les agents de police se sont efforcés de désamorcer les tensions et ont réagi le plus souvent avec calme et maîtrise aux diverses provocations des personnes à rapatrier. Les observateurs ont aussi constaté que, dans l'ensemble, les membres de l'escorte fournissaient nourriture et boissons aux intéressés et leur permettaient de se rendre régulièrement aux toilettes.
20. L'empathie dont ont fait preuve les membres des autorités d'exécution sur certains vols et les discussions observées entre les personnes à rapatrier et les accompagnateurs pendant la préparation du vol et le voyage lui-même méritent ici d'être relevées. Selon les observations faites par la Commission, ces pratiques ont eu pour effet de calmer les intéressés et devraient dès lors être généralisées.
21. Comme cela avait déjà été observé pendant la précédente période, les connaissances linguistiques limitées de certains membres des escortes policières ont parfois rendu la communication avec les personnes à rapatrier difficile. **La Commission recommande aux autorités d'exécution de recourir, dans la mesure du possible, à des interprètes ou à des personnes possédant les connaissances linguistiques requises.**
22. Le traitement accordé aux enfants, notamment à ceux en bas âge, était dans l'ensemble empreint de bienveillance et de gentillesse.

c. Transfert par les forces de police

23. Les observateurs de la Commission ont accompagné 26 transferts à l'aéroport à partir des cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lucerne, de Schwyz, du Valais, de Vaud et de Zurich. Ils ont pu accompagner pour la première fois, dans le canton de Genève, un transport par fourgon cellulaire. Les représentants de la police avaient estimé jusqu'à là que la présence des observateurs n'était pas souhaitable, faute de place. L'absence d'une pratique uniforme concernant le déroulement des transferts, et avant tout l'utilisation de moyens de contrainte, s'est confirmée cette année encore. La CNPT estime qu'il y a lieu d'harmoniser les procédures afin de veiller au respect du principe de proportionnalité. Les observations de la CNPT ont confirmé que le professionnalisme des interventions dépend essentiellement de la fréquence à laquelle les polices cantonales participent à l'exécution d'un rapatriement et de l'expérience respective des policiers mandatés.



i. **Prise en charge des personnes à rapatrier par les forces de police**

24. La Commission a constaté que, de manière générale, une procédure uniforme fait aussi défaut s'agissant de la prise en charge des personnes à rapatrier par les forces de police. Dans certains cantons, les intéressés sont informés de leur rapatriement et les autorités s'emploient à désamorcer les tensions lors de la prise en charge. Quelques cantons en revanche optent pour l'effet de surprise, en organisant une intervention souvent en pleine nuit et en recourant, dans certains cas, à des agents de police cagoulés et parfois même armés. Les observateurs ont observé ce type de démonstration de force sans justification apparente à trois reprises au moins par des forces de police fribourgeoises, une fois par des forces de police genevoises et valaisannes. Un autre cas d'intervention jugée « musclée » a été observé dans le canton de Berne. **La CNPT tient à souligner avec insistance que cette manière de faire n'est pas appropriée compte tenu non seulement du principe de proportionnalité, mais aussi du risque d'escalade inhérent à ce genre de méthode. La Commission recommande dès lors que les forces de police ne procèdent à ce genre d'intervention en force qu'à titre strictement exceptionnel, et dans des cas dûment justifiés.**

ii. **Entravement**

25. De manière générale, les personnes à rapatrier sont uniquement entravées aux poignets – à l'aide de différents moyens de contrainte, dont des menottes métalliques – pendant leur transfert à l'aéroport. L'immobilisation partielle selon la méthode modulaire évoquée plus haut (cf. ch. 13) n'est pratiquée que dans les cantons disposant de policiers formés à cet effet. La CNPT se félicite que les agents aient parfois complètement renoncé à entraver les personnes à rapatrier. Toutefois, dans sept cas au moins, les intéressés, particulièrement récalcitrants, ont été maintenus entièrement immobilisés pendant toute la durée du transfert et à leur arrivée à l'aéroport. Et à trois reprises au minimum une immobilisation complète a été appliquée de manière systématique alors que les personnes n'avaient pas opposé de résistance. Il s'agit manifestement de la procédure standard dans certains cantons. La Commission juge particulièrement problématique que des transports en fourgon cellulaire s'étendent sur plusieurs heures, comme elle l'a observé dans deux cas au moins à partir des cantons de Genève et de Schwyz. Lors d'un transfert à partir du canton d'Argovie, les intéressés ont même été immobilisés sur une chaise roulante. **La Commission rappelle à cet égard que l'usage de mesures de contrainte lors de transferts doit respecter le principe de proportionnalité et qu'une réflexion approfondie doit être menée concernant l'absence d'une pratique uniforme en la matière. Elle estime également que l'emploi de chaises roulantes dans le cadre des transferts devrait être complètement banni. La nécessité d'une harmonisation des pratiques a déjà été évoquée à plusieurs reprises dans le cadre du dialogue instauré avec les autorités d'exécution. La Commission avait dès lors recommandé d'adopter des directives uniformes pour réglementer le recours aux mesures de contrainte lors du transfert à l'aéroport de personnes à rapatrier. La Commission a pris note avec satisfaction de la décision de la CCDJP de se saisir de la question.**



d. Prise en charge médicale des personnes à rapatrier

26. Les personnes rapatriées ont dans l'ensemble bénéficié d'une prise en charge compétente et ciblée de la part des accompagnateurs médicaux, qui se sont enquis, avant et pendant le vol, de leur état physique et psychique général et ont vérifié que les entraves n'étaient pas trop serrées. En cas de besoin, des médicaments ont été distribués. La disponibilité dont font désormais preuve les accompagnateurs médicaux à l'égard des observateurs est à souligner.
27. En revanche, la transmission des données médicales, notamment en ce qui concerne la délivrance d'un certificat d'aptitude à voler (fit-to-fly), continue de poser problème. Comme cela avait déjà été relevé durant la période précédente, la transmission des données relatives à l'état de santé des personnes à rapatrier par les médecins cantonaux ou les médecins des établissements de détention aux accompagnateurs médicaux n'a pas toujours été satisfaisante. Par ailleurs, certaines données transmises directement par les cantons étaient lacunaires ou ne sont parvenues aux accompagnateurs que peu de temps avant le vol spécial. Le secret médical a parfois aussi été invoqué pour refuser la transmission du moindre renseignement médical. La Commission a observé plus d'une fois que des personnes, souffrant pour certaines de troubles médicaux sévères, ont été conduites à l'aéroport sans que leur aptitude à prendre l'avion n'ait été confirmée au préalable. Il est aussi arrivé que les médecins accompagnateurs ne soient pas préalablement informés que les personnes à rapatrier avaient des tendances suicidaires. Dans un cas, le médecin accompagnateur n'a appris qu'à l'aéroport que la personne avait entamé une grève de la faim quelques jours plus tôt. Les médecins accompagnateurs ont dû, dans tous ces cas, effectuer une anamnèse précédant le vol afin de déterminer si l'exécution du rapatriement pouvait être raisonnablement exigée dans ces circonstances. La CNPT juge en outre problématique que dans certains cantons, l'aptitude à prendre l'avion continue d'être attestée par des collaborateurs administratifs sans formation médicale, qui se bornent à constater que l'état de santé des personnes n'a pas évolué.
28. Un groupe de travail réunissant des représentants de tous les acteurs concernés, notamment du domaine médical, et de la CNPT a été créé en octobre 2013 sur mandat du Département fédéral de justice et police (DFJP) et de la CCDJP¹⁷. Sa tâche principale était de définir, pour la transmission des données médicales, une solution commune qui respecte le secret médical et, dans le même temps, tienne compte de la nécessité d'instaurer une procédure satisfaisante permettant d'identifier, préalablement au rapatriement, les risques médicaux. Le groupe de travail a décidé notamment d'établir une liste de contre-indications médicales s'opposant à l'exécution du renvoi par voie aérienne. Cette liste doit permettre d'instaurer une obligation, pour les médecins des centres de détention, de signaler les cas dans lesquels le rapatriement par voie aérienne est à leur avis contre-indiqué pour des raisons médicales.

¹⁷ Étaient représentés au sein de ce groupe de travail, outre la CNPT, l'ODM, l'OSEARA SA, l'Académie suisse des sciences médicales (ASSM), la Fédération des médecins suisses (FMH) et l'Association des services cantonaux de migration (ASM).



29. La Commission juge problématique que dans plusieurs cas, lors du rapatriement de personnes souffrant de problèmes médicaux, une remise formelle à des représentants du corps médical dans les pays de destination n'a pas été organisée (voir en particulier le cas de personnes ayant des tendances suicidaires, cf. ch. 31). **La CNPT estime qu'une remise médicale devrait être assurée dans les cas problématiques. Si une remise à des représentants médicaux au niveau local ne peut exceptionnellement pas avoir lieu, le médecin accompagnateur doit au moins se voir remettre les coordonnées de la personne rapatriée, de manière à pouvoir s'informer par la suite de son état de santé.**
30. De l'avis de la Commission, un autre élément essentiel de la prise en charge médicale consiste à remettre une réserve suffisante de médicaments à toutes les personnes sous traitement médical. Cela s'applique aussi, en particulier, pour les traitements de substitution à la méthadone. Dans certains cas, il a été relevé que le traitement faisait défaut ou que les doses remises n'étaient pas suffisantes. Lors du renvoi de deux personnes sous traitement de substitution à la méthadone, aucune réserve de doses n'avait été prévue. La CNPT tient néanmoins à signaler le cas positif d'une personne ayant subi une opération du ménisque avant son rapatriement : selon les informations à sa disposition, une représentante de l'ODM aurait remis une lettre à la personne lors de la préparation du vol indiquant que les coûts des médicaments et des consultations dans son pays lui seraient remboursés par l'ambassade de Suisse. **La Commission recommande aux autorités cantonales chargées des questions de migration de déterminer dans chaque cas quelle est la réserve de médicaments appropriée à remettre aux personnes à rapatrier nécessitant un traitement médicamenteux.**
31. Le fait que la prise en charge médicale des personnes faisant l'objet d'un traitement psychiatrique ne soit pas garantie dans le pays de destination continue de préoccuper la CNPT¹⁸. Pendant la période sous revue, les observateurs ont accompagné le rapatriement d'une série de personnes considérées comme suicidaires (cf. ch. 27). Pour autant qu'ils aient pu le constater, une prise en charge médicale n'était prévue que dans un cas. Cette évolution est inquiétante. Comme indiqué dans le rapport relatif à la précédente période, on est en droit de s'interroger sur le bien-fondé du rapatriement de personnes ayant manifestement des tendances suicidaires et, notamment, sur la délivrance de l'attestation d'aptitude à prendre l'avion dans de tels cas. **La Commission est d'avis qu'il faut renoncer au rapatriement dans les cas graves. Si le médecin estime que le renvoi peut néanmoins être exécuté, il est impératif d'organiser dans le pays de destination, une prise en charge dans un établissement médical approprié.**

e. Séparation de familles avec enfants

32. Des enfants ont été séparés à plusieurs reprises de leurs parents pendant le transfert ou durant les préparatifs à l'aéroport, en particulier lors du transport à bord de l'appareil. Or cette séparation a été une source de stress supplémentaire pour tous les intéressés. Dans son précédent

¹⁸ Cf. rapport de juillet 2013 relatif au contrôle de l'exécution des renvois en application du droit des étrangers, ch. 32.



rapport, la CNPT avait déjà souligné que cette mesure pouvait être justifiée dans certains cas pour préserver les enfants d'une situation risquant de dégénérer¹⁹. Elle tient toutefois à rappeler qu'une séparation ne doit être envisagée qu'exceptionnellement, lorsqu'il existe un danger réel pour l'enfant.²⁰

33. Au regard du droit au respect de la vie familiale consacré par l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du droit de l'enfant à ne pas être séparé d'avec ses parents conformément à l'art. 9 en relation avec l'art. 3, par. 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant, la CNPT juge très problématiques les cas de séparation observés avant un rapatriement ou au moment de son exécution.
34. Dans un de ces cas, une mère seule a été séparée pendant plusieurs jours de son enfant de 19 mois : afin d'assurer l'exécution du renvoi, la femme a été mise en détention et l'enfant placé.²¹ La CNPT souligne que l'intérêt de l'enfant doit toujours être une considération primordiale dans ce type de cas. Compte tenu des traumatismes que peut causer une séparation, cette mesure ne doit être prise qu'en dernier ressort, lorsqu'elle semble indispensable pour protéger le mineur contre un danger concret (cf. ch. 32). Au vu des informations dont elle dispose, la Commission s'interroge sur le bien-fondé de cette mesure pour préserver le bien de l'enfant dans ce cas précis. La prise de position de l'office cantonal chargé des questions de migration n'a pas permis de lever ses doutes.²² **Elle recommande dès lors aux autorités cantonales compétentes en matière de migrations de n'envisager une séparation que lorsque l'enfant est susceptible de subir des dommages physiques ou psychiques et qu'aucune mesure moins intrusive ne suffit à le protéger.**
35. La CNPT a aussi été témoin à plusieurs reprises de cas dans lesquels les membres d'une même famille n'ont pas été rapatriés ensemble. Sur trois vols au moins, il a été procédé au rapatriement du père en l'absence du reste de la famille.²³ La CNPT prend acte du fait que les autorités

¹⁹ Cf. rapport de juillet 2013 relatif au contrôle de l'exécution des renvois en application du droit des étrangers, ch. 22.

²⁰ Observation générale n° 14 (2013) du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, CRC/C/GC/14, ch. 61.

²¹ Le cas en question s'est produit dans le canton de Berne.

²² Le Service des migrations du canton de Berne a invoqué dans son avis l'art. 80, al. 4, LEtr, selon lequel la mise en détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion à l'encontre d'enfants et d'adolescents de moins de quinze ans est exclue. Il estimait donc que la séparation de la mère et de l'enfant avait pris en compte le bien de l'enfant.

²³ Dans un de ces cas, une prise de position a été demandée au Service de la population du canton de Vaud ; ce dernier a exposé que la famille en question avait plusieurs fois refusé un départ volontaire avec une aide au départ ; le père avait finalement demandé à être rapatrié le plus rapidement possible, s'accommodant du risque que sa femme, hospitalisée à ce moment là, et son fils ne puissent le rejoindre qu'ultérieurement. Selon les indications des autorités, la femme et son fils sont effectivement partis volontairement, avec une aide au départ, quelque dix semaines après le père.



peuvent, en vertu de l'art. 34, al. 1, de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)²⁴, envisager l'exécution par étapes du renvoi des membres d'une famille lorsqu'ils ne respectent pas l'obligation de collaborer à l'obtention de documents de voyage visée à l'art. 8, al. 4, de la loi sur l'asile (LAsi)²⁵ ou qu'ils ne tiennent pas compte du délai de départ imparti. Elle juge néanmoins cette procédure 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 et que les intéressés ne savent pas quand ils seront à nouveau réunis. **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 réunie. Une obligation d'informer accrue incombe ici aux autorités. Les intéressés doivent en outre pouvoir faire usage de leur droit d'être entendus.**

f. Organisation du dispositif de renvoi à l'aéroport²⁶

i. Infrastructure

36. L'organisation au sol à Genève et à Zurich a été qualifiée à plusieurs reprises, par les observateurs, de professionnelle et bien gérée.
37. Comme indiqué dans le précédent rapport, les halles mises à disposition à l'aéroport de Genève pour la préparation des rapatriements ne sont pas appropriées. La CNPT considère en particulier qu'il faudrait éviter de conduire les personnes à rapatrier directement dans la zone d'attente pour les préparer au vol, car elles y sont exposées à la vue des autres passagers.

ii. Préparation

38. Une délégation des autorités nigérianes compétentes en matière d'immigration continue d'accompagner les vols en direction du Nigeria. La CNPT est d'avis que cette collaboration contribue à réduire les tensions et devrait être étendue à d'autres pays de destination.

iii. Accès à l'appareil

39. Dans les cas difficiles, les personnes à rapatrier sont transportées à bord de l'appareil à l'aide d'une plateforme élévatrice. Il s'agit là d'une solution appropriée pour prévenir les risques de blessures.

²⁴ Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure du 11 août 1999 (ordonnance 1 sur l'asile, OA 1 ; RS 142.311) et directives de l'ODM relatives au domaine de l'asile, chap. 2 exécution du renvoi, ch. 2.4 et 2.2.6.

²⁵ Loi sur l'asile du 26 juin 1998, RS 142.31.

²⁶ Art. 15f, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) ; RS 142.281.



g. Vol²⁷

40. Les vols se sont généralement déroulés dans le calme et sans problèmes majeurs. Des incidents ont toutefois été observés sur certains vols T7 durant les six premiers mois de la période sous revue.

h. Remise des personnes aux autorités des pays de destination²⁸

41. Hormis les incidents décrits ci-après, aucun problème particulier n'est à signaler concernant la remise des personnes rapatriées aux autorités des pays de destination.
42. Il est de nouveau apparu que sans une coordination et une information préalables ciblées –, la coopération avec les autorités locales était parfois difficile. Dans un cas notamment, les représentants des autorités compétentes en matière d'immigration n'ont pas caché leur mécontentement lorsqu'ils ont constaté que les personnes rapatriées étaient entravées et ont demandé des explications aux autorités suisses. Compte tenu de ce précédent, **la Commission recommande de continuer à promouvoir l'échange préalable d'informations avec les autorités des pays de destination, idéalement en envoyant sur place des représentants des autorités suisses pour préparer le rapatriement. En outre, chaque délégation devrait compter une personne parlant la langue du pays de destination.**
43. Lors d'un autre rapatriement, les sept personnes renvoyées ont été appréhendées par des agents de la police anti-drogue nigérienne après l'atterrissage à Lagos. Les intéressés étaient apparemment recherchés au Nigeria. La question est de savoir si les personnes ont été remises aux autorités nigérianes aux fins de poursuite pénale en violation des dispositions légales en matière d'extradition.
44. Interpellé à ce sujet par la Commission, l'ODM a expliqué que les intéressés avaient été condamnés pour trafic de drogue en Suisse et qu'ils avaient purgé leur peine. En outre, ils n'auraient pas été arrêtés à leur arrivée à Lagos mais simplement interrogés par la police anti-drogue. Toujours selon l'ODM, un représentant du ministère des Affaires étrangères et, généralement, des agents de la police anti-drogue sont présents lors de la remise des personnes rapatriées aux autorités nigérianes compétentes en matière d'immigration. Le représentant de l'ODM détaché sur place pour préparer le rapatriement a, de plus, clairement indiqué que le motif du renvoi était le séjour irrégulier en Suisse.

²⁷ Art. 15f, al. 1, let. c, OERE.

²⁸ Art. 15f, al. 1, let. c, OERE.



45. La Commission tient néanmoins à rappeler ici un principe important suivant lequel, et conformément à l'art. 25, al. 2, de la Constitution fédérale²⁹ et aux dispositions de la loi sur l'entraide pénale internationale³⁰, la Suisse ne peut pas extraditer des personnes poursuivies ou condamnées pénalement s'il y a lieu d'admettre que la procédure à l'étranger n'est pas conforme aux règles de procédure fixées dans les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme. **Les autorités compétentes devraient prêter une attention particulière à cette problématique lors de l'exécution de rapatriements sous contrainte.**

i. Informations données aux personnes devant être rapatriées

46. Comme elle l'a relevé précédemment au sujet de la prise en charge dans leur cellule des personnes à rapatrier (cf. ch. 24), la Commission a constaté des différences marquées concernant les informations transmises aux intéressés au sujet de leur renvoi. Elle déplore que dans deux cas, le but et la destination du transfert n'aient pas été communiqués aux personnes lors de leur prise en charge au centre de détention. Or l'art. 29, al. 1, OLUsc, prescrit qu'un entretien préparatoire doit avoir lieu. **La CNPT recommande dès lors aux autorités d'exécution de respecter les dispositions légales en vigueur et d'avertir les personnes à rapatrier, dans la mesure du possible quelques jours avant, de l'imminence de leur rapatriement afin qu'elles puissent se préparer à leur départ.**

j. Vols T7

47. La CNPT a accompagné au total 15 vols à destination de Milan et assisté à cinq reprises à l'organisation au sol.

48. La Commission juge problématiques les conditions dans lesquelles se déroule cette liaison aérienne en direction de l'Italie (cf. ch. 6) : elle a constaté que sur une partie au moins de ces vols affrétés par l'ODM aux fins exclusives de rapatriement, les mesures de contrainte sont parfois au moins identiques que sur les vols spéciaux ordinaires. En outre, vu l'espace réduit dans la cabine, ce type d'avion n'est guère approprié, notamment si une intervention médicale d'urgence devait s'avérer nécessaire. Dans un courrier daté du 9 décembre 2013, la Commission avait déjà fait part de ses préoccupations au Comité d'experts Retour et exécution des renvois. Dans sa prise de position, ce dernier avait notamment souligné qu'il entendait maintenir cette liaison aérienne, mais a concédé qu'il fallait à l'avenir éviter de rapatrier des familles avec enfants en présence de personnes susceptibles d'opposer une résistance physique majeure à leur rapatriement. (cf. ch. 51)

49. Depuis le début de l'accompagnement systématique des vols T7, en avril 2013, la CNPT a observé, dans un premier temps, que le recours à l'entravement complet pour des raisons liées à

²⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

³⁰ Art. 2, let. a, de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP), RS 351.1.



la sécurité policière y revêtait parfois un caractère plus systématique que sur les vols spéciaux ordinaires. Un certain assouplissement a été constaté depuis le mois de septembre 2013 : l'entrave partielle est devenue la règle, les personnes n'étant plus immobilisées entièrement que dans de rares cas. Lors de trois vols et à une reprise pendant les préparatifs au sol, les autorités ont renoncé à toute mesure de contrainte, ce que salue la Commission. Elle déplore en revanche que sur un vol, tous les hommes aient été entièrement immobilisés, y compris un père de famille qui n'avait opposé aucune résistance. La situation a dégénéré et la mère a fait un malaise devant ses enfants en bas âge. De manière générale, la question du niveau d'immobilisation approprié sur ce type de vol n'est pas encore clairement tranchée et donne lieu à des interprétations différentes de la part des autorités de police compétentes. **La CNPT plaide pour une harmonisation des pratiques. Elle recommande que seule la méthode de l'entravement partiel soit appliquée et uniquement dans les cas où elle s'avère absolument nécessaire. Dans la mesure du possible, il faudrait recourir le moins possible à des mesures de contrainte, comme cela a du reste déjà été observé à certaines occasions.**

50. Le rapatriement de personnes dont l'état de santé est jugé problématique sur des vols T7 préoccupe la Commission, entre autres motifs parce que l'espace réduit dans la cabine rendrait difficile une intervention médicale d'urgence. Les critères appliqués pour déterminer si un accompagnement médical s'avère nécessaire ne sont en outre pas clairs. La Commission a observé à des nombreuses reprises que des personnes ayant des problèmes médicaux sont rapatriées sur des vols où aucun accompagnateur médical n'était présent. **Une directive définissant les critères pertinents devrait dès lors être adoptée. La Commission est d'avis qu'un accompagnement médical devrait être assuré au moins sur tous les vols transportant des personnes dont l'état de santé est jugé problématique.**

51. Plus d'une fois, des familles avec des enfants en bas âge ont été rapatriées en même temps que des personnes ayant dû être entièrement immobilisées après avoir opposé une forte résistance physique. **Dans la mesure du possible, des enfants devraient être préservés de ce genre de situation. La CNPT salue la décision du Comité d'experts Retour et exécution des renvois de suivre sa recommandation et de prévoir, à l'avenir, des vols spécifiques pour le rapatriement des familles avec enfants.**

k. Projet pilote concernant la participation à des vols communs pour l'éloignement des migrants illégaux à destination de la Géorgie

52. L'ODM a lancé, en novembre 2013, le projet pilote Airzena pour participer aux vols Frontex à destination de la Géorgie.

53. La CNPT a accompagné un de ces vols pendant la période sous revue. La transmission préalable de toute la documentation, y compris celle concernant les différentes étapes du vol, aurait facilité le travail des observateurs. La Commission juge en outre problématique que les autorités



géorgiennes aient confisqué les doses de méthadone et que le médecin suisse ait dû intervenir, à l'aéroport de Düsseldorf, auprès de personnes à rapatrier relevant de la compétence d'autres pays.

IV. Synthèse

54. Le dialogue instauré avec les autorités d'exécution s'est révélé constructif pendant la période en question et a contribué largement à améliorer les pratiques en matière d'exécution des renvois. Des progrès importants ont été accomplis notamment en ce qui concerne les aspects médicaux. La CNPT se réjouit tout particulièrement qu'aucun nouveau cas d'administration forcée de sédatifs n'ait été signalé. Elle se félicite aussi de l'évolution positive de la collaboration avec la société chargée de l'accompagnement médical des rapatriements, dont les méthodes de travail se sont professionnalisées. D'importants efforts restent néanmoins à accomplir dans le domaine de la transmission des données médicales. Si l'utilisation de mesures de contrainte sur les vols était généralement adaptée aux circonstances de chaque cas, la Commission estime qu'il y a lieu de poursuivre la réduction du nombre d'entravements complets et de mener une réflexion sur le principe même de l'usage systématique de liens. Dans certains cantons enfin, des adaptations sont nécessaires de toute urgence pour que le recours à des mesures de contrainte lors de la prise en charge et du transfert des personnes à rapatrier par les forces de police respecte le principe de proportionnalité.

Pour la Commission :

Jean-Pierre Restellini, président de la CNPT