



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

Courrier A

Fédération des Églises protestantes de
Suisse (FEPS)
Monsieur Philippe Woodtli
Directeur du Secrétariat
Sulgenauweg 26, Case postale
3000 Berne 23

Référence du dossier : COO.2180.101.7.200964 / 201/2011/01168
3003 Berne-Wabern, le 16 avril 2012

Prise de position du comité d'experts Retour et exécution des renvois au sujet des observations et des recommandations formulées par le comité spécialisé (projet pilote Contrôle des renvois 2011)

Monsieur,

Le comité d'experts Retour et exécution des renvois (CE R + er) vous remercie pour les observations et les recommandations formulées, au nom du comité spécialisé dans votre lettre du 31 janvier 2012, à l'égard du projet pilote Contrôle des renvois. Il adresse également ses remerciements au délégué à la migration de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS), Monsieur Simon Röthlisberger, qui a accepté d'exposer ces recommandations lors de la séance du comité d'experts du 19 janvier 2012.

Ayant pris connaissance des observations et des recommandations avec grand intérêt, le CE R + er prend position, conformément à ce qui avait été convenu dans le cadre du projet pilote, comme suit.

Remarques introductives

Le CE R + er rappelle que le rapatriement par vol spécial représente le dernier moyen d'imposer la volonté du législateur. En règle générale, les rapatriés ont toujours eu, avant que cette mesure ne soit décidée, la possibilité de quitter la Suisse volontairement en bénéficiant parfois même, pour autant que les conditions légales soient remplies, d'une aide au retour. Ils ont ensuite pu retourner dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers sur un vol de ligne soit après avoir été escortés par la police, sans l'usage de mesures de contrainte, jusqu'à l'embarquement (niveau d'exécution 1) soit en étant escortés par des agents de po-

lice (niveau d'exécution 2). Le rapatriement par vol spécial (niveau d'exécution 4) constitue donc, comme relevé dans les observations et les recommandations, le moyen de dernier recours prévu par le modèle de rapatriement sous contrainte à quatre niveaux fixé à l'art. 28 de l'ordonnance relative à l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (ordonnance sur l'usage de la contrainte, OLUc ; RS 364.3).¹

Le rapatriement par vol spécial est, tant pour les personnes concernées que pour les autorités chargées d'exécuter les renvois, la mesure la plus difficile, la plus exigeante et la plus coûteuse. Notons cependant que de tels rapatriements restent exceptionnels. Ainsi, entre 2009 et 2011, seules 618 personnes au total ont été rapatriées de la sorte. En revanche, on a enregistré 7175 départs autonomes et contrôlés (la plupart dans le cadre de l'aide au retour) et 16 532 rapatriements de niveau d'exécution 1. Force est donc de constater que les rapatriements sous contrainte par vol spécial sont rares. En effet, entre 2009 et 2011, ils n'ont représenté que 2,5 % des départs contrôlés effectués par voie aérienne et 3,7 % des rapatriements sous contrainte. La grande majorité des personnes tenues de quitter la Suisse partent sur un vol de ligne et sans escorte policière.

Le CE R + er prend position au sujet des recommandations comme suit :

1. L'information des rapatriés relative aux vols spéciaux

Le CE R + er abonde dans le sens du comité spécialisé, selon lequel les vols spéciaux font l'exception et les rapatriés doivent être informés du déroulement concret d'un tel vol. C'est pourquoi les personnes concernées sont, conformément à l'art. 27, al. 2, de la loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUc ; RS 364), informées et entendues préalablement, dans la mesure où cela ne compromet pas l'exécution même du rapatriement.

Par ailleurs, il convient de souligner que les intéressés sont déjà informés à plusieurs reprises, durant les phases introductives du processus de renvoi, par exemple dans le cadre de l'entretien de départ avec les autorités cantonales, des conséquences d'un éventuel refus de partir. De plus, dans un souci d'information, le CE R + er a, l'année dernière, rédigé une brochure, qui explique les différents niveaux d'exécution au moyen de schémas. Sa publication est en cours. Dès qu'elle sera disponible, le CE R + er adressera une circulaire aux cantons afin de leur rappeler les objectifs de l'art. 27, al. 2, LUc et de leur présenter ce nouvel instrument visuel. Il estime ainsi avoir tenu compte de la recommandation concernant la nécessité d'informer.

2. L'encadrement médical sur les vols spéciaux – Le transfert des dossiers médicaux et des médicaments

En principe, les autorités cantonales chargées d'exécuter les renvois doivent, pour s'acquitter de leur obligation légale aux termes de l'art. 18 OLUc, en même temps qu'elles annoncent une personne à rapatrier en vue d'un vol spécial, confirmer par écrit que cette personne est apte à être transportée. L'annonce pour un vol spécial s'effectuant généralement plusieurs semaines à l'avance, cette aptitude doit être reconfirmée peu de temps avant le vol (env. 2 ou 3 jours avant). Le formulaire permettant de confirmer cette aptitude à voyager (formulaire de transport) comporte une rubrique à l'attention du médecin de prison, dans

¹ Le niveau d'exécution 3, soit le rapatriement sur un vol de ligne en menottant le rapatrié, voire en utilisant d'autres liens, et en recourant à la force physique, n'est actuellement plus appliqué.

laquelle ce dernier peut donner des précisions sur les problèmes de santé de l'intéressé et les traitements nécessaires. En outre, le médecin peut, conformément à l'art. 18, al. 2, OLUc, fixer des conditions au transport, lesquelles sont mentionnées dans ledit formulaire. En cas de problèmes de santé ou lorsqu'un approvisionnement médicamenteux s'avère nécessaire, les médecins de prison sont priés de joindre au formulaire de transport les rapports médicaux et les listes de médicaments. Ces indications sont transmises au médecin présent à bord du vol spécial.

Malgré ces règles strictes, il est parfois arrivé que des dossiers de patients soient incomplets ou que le médecin accompagnant ne reçoive pas certains documents à temps ou encore qu'il doive les réclamer. Or connaître les antécédents médicaux du rapatrié est, pour le médecin à bord, essentiel pour accomplir sa mission et assumer ses responsabilités. Conscients que des mesures s'imposent dans ce domaine, l'Office fédéral des migrations (ODM) et les cantons sont donc en train d'analyser avec précision les différents problèmes liés aux flux d'informations et d'adapter les modalités d'accompagnement médical sur les vols spéciaux.

Jusqu'à-là, les médecins présents à bord des vols spéciaux étaient des médecins indépendants mandatés par l'ODM. En ce qui concerne les ambulanciers, un mandat était confié à un prestataire de services (hôpital), qui faisait appel à eux. L'ODM a décidé de confier, à l'avenir, le mandat d'accompagnement médical à bord des vols spéciaux à un centre de compétences ad hoc. Ce centre recrutera aussi bien des médecins que des ambulanciers, leur proposera des cours de formation et de perfectionnement et planifiera leurs missions. De plus, il gèrera les dossiers médicaux et veillera à leur transmission. L'appel d'offres devrait être lancé en avril 2012. Sachant, par expérience, que la procédure d'appel d'offres dure au total environ six mois, il ne faut pas s'attendre à ce que cette nouvelle manière de procéder soit opérationnelle avant novembre 2012. Ainsi, la recommandation relative à l'encadrement médical devrait également être entièrement prise en compte.

3. L'encadrement médical après la remise des rapatriés aux autorités du pays de destination

Il convient de relever d'emblée que l'activité de contrôle sur les vols spéciaux aux termes de l'art. 15f, al. 1, de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281) prend fin avec la remise des personnes concernées aux autorités de l'Etat de destination. Par ailleurs, il importe de souligner qu'en cas de décision d'asile négative ou de décision de non-entrée en matière, l'ODM vérifie également que l'exécution du renvoi est raisonnablement exigible. Si tel n'est pas le cas, une admission provisoire est ordonnée en application de l'art. 44, al. 2, de la loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31). Enfin, les problèmes de santé susceptibles d'empêcher le retour dans l'Etat d'origine des personnes concernées sont également pris en considération. En cas de recours contre la décision de renvoi, c'est le tribunal administratif fédéral (TAF) qui tranchera en dernière instance sur le caractère raisonnablement exigible du renvoi. A partir du moment où le TAF estime, lui aussi, que l'exécution du renvoi est raisonnablement exigible, il faut partir du principe que le rapatrié bénéficiera d'un encadrement médical adéquat dans l'Etat de destination.

En ce qui concerne les transferts effectués dans le cadre de la procédure Dublin, il y a lieu de souligner qu'après la remise de la personne concernée, ce sont les autorités de l'Etat de destination qui en ont la responsabilité. Celles-ci sont préalablement informées par l'ODM de l'éventuel besoin d'encadrement des rapatriés. Les certificats médicaux des personnes concernées (traduits dans leur langue ou en anglais) leur sont notamment envoyés. L'Etat de destination est donc responsable de l'encadrement médical du rapatrié après sa remise.

En principe, on suppose que, dans le cadre de la procédure Dublin, tous les Etats Dublin appliquent les mêmes normes médicales et sont ainsi en mesure de garantir aux personnes concernées des soins médicaux appropriés. Par conséquent, la remise d'un requérant d'asile à un Etat Dublin en vue de l'examen de sa demande n'est, pour autant qu'il soit apte à être transporté, suspendue que si une analyse globale de la situation révèle que le renvoi sera problématique sur le plan humanitaire. Cette pratique est également cautionnée par le TAF. En l'espèce, les conditions requises pour suspendre le transfert n'étaient pas réunies. En effet, le manquement des autorités de l'Etat de destination quant à leur obligation de garantir l'encadrement médical nécessaire ne suffit pas, à lui seul, à justifier une suspension, pas plus qu'il n'est prévisible. Dans ces circonstances, la suspension du rapatriement ne permettrait pas d'éviter les problèmes liés à l'encadrement médical après la remise du rapatrié.

Le CE R + er considère qu'en cas de transferts Dublin, l'encadrement médical après la remise du rapatrié relève de la compétence des autorités des Etats de destination. C'est à elles qu'incombe également l'encadrement médical en général. L'ODM transmet donc les données médicales dont il a connaissance aux autorités compétentes de l'Etat de destination.

4. L'embarquement : recommandation technique

Le CE R + er est d'accord avec le comité spécialisé pour dire que la situation décrite dans les recommandations dissimule un risque de chute tant pour les rapatriés que pour les agents d'escorte. Aussi envisage-t-il d'examiner la recommandation de manière approfondie et de chercher une solution qui permette à toutes les personnes impliquées d'embarquer en toute sécurité, même sur les appareils de petite taille.

5. La proportionnalité de la mesure de contrainte : interventions et usage de liens

a. Interventions

Le CE R + er prévoit d'étudier avec attention comment il serait possible d'encourager l'échange intercantonal concernant les avantages et les inconvénients des différentes formes d'intervention. En principe, surprendre le rapatrié dans sa cellule n'est un moyen utilisé que lorsqu'on s'attend à une réaction violente de la part de l'intéressé, capable de s'automutiler ou de blesser des tiers. Les autorités chargées de l'exécution des renvois agissent alors en fonction des circonstances, comme lorsqu'il est question d'utiliser des liens selon l'art. 23 OLUc.

b. Accompagnement à l'aéroport

Outre les règles énoncées à l'art. 23 OLUc (voir point 5c), il convient de respecter également, lorsqu'on recourt à des mesures de contrainte durant l'accompagnement à l'aéroport, la législation cantonale. Ainsi, les liens métalliques ne sont pas interdits à terre, alors qu'ils le sont en vol. En termes concrets, c'est à la police cantonale compétente qu'il revient de juger si l'usage de mesures de contrainte est adapté ou non. Le CE R + er est conscient de la diversité des formes d'intervention, qui s'explique par le nombre des cantons. Néanmoins, il entend examiner, de la même manière qu'il a étudié les différentes formes d'intervention, comment l'échange intercantonal pourrait être développé et de quelles possibilités il dispose pour influencer sur l'application des mesures de contrainte lors de l'accompagnement à l'aéroport.

c. Liens utilisés au sol et dans les airs

Conformément à l'art. 23 OLUsc, des liens peuvent être utilisés pour empêcher la fuite ou encore des actes de violence ou d'automutilation. La décision de recourir à des liens est régie par le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire qu'elle dépend des circonstances ; elle est notamment fonction du danger réel que représente le rapatrié. Il convient donc, pour estimer les risques encourus, de tenir compte de la situation et du comportement de l'intéressé. Ainsi, selon le cas (forte résistance physique, tentative d'usage de la violence à l'encontre d'agents d'escorte, etc.), on ordonnera une immobilisation partielle ou totale au moyen de liens. Cette mesure peut également n'être que de nature temporaire et être allégée, voire levée, à partir du moment où la personne concernée s'est calmée et que tout risque pour la sécurité des accompagnateurs est exclu. A l'inverse, elle peut, si nécessaire, être renforcée. C'est le chef d'équipe, lequel a reçu une formation supplémentaire spécifique, qui est chargé d'évaluer la situation pendant toute la durée du rapatriement.

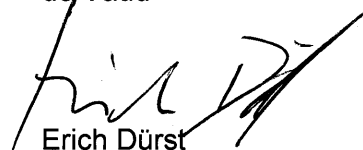
Outre l'étude du cas particulier, il importe également de procéder, du point de vue de la police de sécurité, à une analyse des risques encourus sur le vol dans son ensemble. En effet, on sait, par expérience, qu'un effet de groupe peut se produire, lorsque des rapatriés non immobilisés par des liens se solidarisent de ceux qui sont immobilisés et tentent alors de les libérer. Selon le train de mesures visant à optimiser les vols spéciaux, approuvé le 8 avril 2010 par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, ne peuvent donc, pour des raisons relevant de la police de sécurité, être transportées sur certains vols classés à risque que des personnes immobilisées par des liens ; là encore, il est évident qu'il faut respecter le principe de la proportionnalité en adaptant le choix des liens au comportement du rapatrié.

Par ailleurs, la possibilité d'utiliser les liens en fonction des circonstances, mentionnée dans les recommandations, accroît la marge de manœuvre des autorités chargées d'exécuter les renvois, en ce sens qu'il leur est maintenant possible de passer d'une immobilisation partielle à une immobilisation totale (mesure rarement appliquée d'ailleurs) et inversement. L'usage de liens a été approuvé par le CE R + er dans le cadre d'une phase pilote ; la certification formelle nécessaire aux termes de l'art. 13 OLUsc sera obtenue dans les prochains mois. Dans l'ensemble, il y a lieu de souligner que l'usage de liens doit faire l'objet d'une analyse des risques permanente. La décision de renforcer, d'assouplir ou de supprimer les liens, notamment pendant le transport par voie aérienne, doit être continuellement revue par l'agent d'escorte ou le chef d'équipe. C'est pourquoi le CE R + er estime qu'il est nécessaire d'appliquer les mesures de contrainte dans le respect du principe de la proportionnalité.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

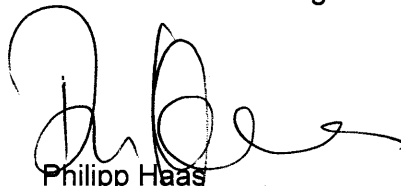
Les coprésidents du comité d'experts Retour et exécution des renvois

Service de la population du canton
de Vaud



Erich Dürst
Chef de la division asile

Office fédéral des migrations



Philipp Haas
Chef de la Division Procédure à la centrale et
retour