



Berne, le 9 juillet 2015

CNPT 6/2015

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 de l'exécution des renvois en appli-
cation du droit des étrangers,
de mai 2014 à avril 2015¹

Adopté en séance plénière le 13 avril 2015.

¹ Vols spéciaux effectués au 1^{er} avril 2015.



Table des matières

I.	Introduction	4
II.	Collaboration avec les autorités d'exécution et d'autres acteurs importants	6
	a. Secrétariat d'Etat aux migrations	6
	b. Corps de police cantonaux	6
	c. Accompagnateurs médicaux.....	6
	d. Autorités cantonales de migration.....	6
III.	Observations, constatations et recommandations	7
	a. Mesures de contrainte	7
	i. Entravement	7
	ii. Administration forcée de sédatifs	9
	b. Traitement par les autorités d'exécution.....	9
	c. Phases d'exécution du renvoi.....	10
	i. Transferts par les forces de police.....	10
	• Prise en charge des personnes à rapatrier par les forces de police	10
	• Entravement	11
	• Transport à l'aéroport	12
	ii. Organisation du dispositif de renvoi à l'aéroport	12
	iii. Vol.....	13
	iv. Remise des personnes rapatriées aux autorités des pays de destination	13
	d. Prise en charge médicale des personnes à rapatrier	13
	i. Exigibilité du rapatriement en présence d'affections médicales	14
	ii. Rapatriement de personnes souffrant de troubles de santé: mesures d'accompagnement.....	15
	e. Séparation de familles avec enfants.....	16
	i. Placement extrafamilial d'enfants avant le rapatriement	16
	ii. Exécution par étapes du renvoi des membres d'une famille.....	17
	f. Informations données aux personnes à rapatrier.....	17
	g. Vols dits T7.....	17
IV.	Accompagnement de vols groupés européens: constatations de la CNPT	18
V.	Synthèse	18



LISTE DES ABBREVIATIONS

AAD	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
al.	alinéa
art.	article
ASM	Association des services cantonaux de migration
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDE	Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS 0.107
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, RS 0.101
ch.	chiffre
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
DFJP	Département fédéral de justice et police
JICRA	Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, 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
OERE	Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers, 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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

p. page
par. paragraphe
RS Recueil systématique du droit fédéral
SEM Secrétariat d'Etat aux migrations
TAF Tribunal administratif fédéral
UE Union européenne



I. Introduction

1. En vertu du mandat que lui confère la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la Commission de prévention de la torture², la Commission nationale de prévention de la torture (ci-après : la CNPT ou la Commission) accompagne, depuis le mois de juillet 2012, tous les rapatriements de niveau 4³ effectués par voie aérienne. Sa mission, dans le cadre de ce contrôle de l'exécution des renvois prévu par le droit des étrangers⁴, 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 en vertu des dispositions de la loi sur l'usage de la contrainte (LUc)⁵.
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), avec pour objectif d'apporter des améliorations immédiates. Elles donnent aussi lieu à une réflexion critique au sein d'un forum réunissant des représentants des autorités et des acteurs de la société civile. Enfin, un rapport annuel est adressé, pour prise de position, à la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Ce rapport est publié après réception de la prise de position du Comité d'experts Retour et exécution des renvois.
3. La CNPT dispose d'une équipe de 10 observateurs pour assurer le contrôle des renvois en application du droit des étrangers. En plus de 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 par des agents de police au lieu de détention et transfert à l'aéroport;

² RS. 150.1.

³ 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, OLUc), RS 364.3.

⁴ La mise en place, par les Etats signataires, d'un système efficace de contrôle des rapatriements sous contrainte est imposée par l'art. 8, par. 6, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite « directive sur le retour »).

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, LUc), RS 364.



- préparatifs au sol;
- 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 du SEM.

5. Le présent rapport reprend, sous forme synthétique, l'ensemble des observations et constatations faites entre les mois de mai 2014 et d'avril 2015⁶.

6. Durant cette période, la Commission a accompagné 41 transferts⁷ et 41 rapatriements sous contrainte par voie aérienne⁸; 35 des rapatriements observés relevaient du niveau d'exécution 4, défini par l'art. 28, al. 1, let. d, OLUsc. Neuf vols affrétés dans ce cadre ont servi à l'exécution de renvois en vertu des accords d'association à Dublin (AAD)⁹, conformément à l'art. 64a de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)¹⁰. La Commission a également accompagné quatre vols de correspondance et trois vols groupés européens. Concernant les six autres vols, il s'agissait de vol dits T7, à l'exécution groupée de rapatriements de différents niveaux¹¹. La CNPT a accompagné trois vols T7 et suivi l'organisation au sol de six d'entre eux. Au total, 231 personnes, dont 15 familles et 36 enfants, ont été rapatriées dans le cadre des renvois par voie aérienne observés par la CNPT¹². Sur la base des chiffres du SEM, un total de 41 vols spéciaux et de 18 vols T7 ont eu lieu en 2014, pour le rapatriement de 252 personnes¹³.

⁶ Chiffres pour les vols spéciaux et vols dits T7 effectués au 1^{er} avril 2015.

⁷ Aux fins du présent rapport, le terme « transfert » désigne la prise en charge au lieu de séjour et le transfert jusqu'à l'aéroport d'une ou de plusieurs personnes à rapatrier.

⁸ L'observation a porté sur l'organisation au sol, la phase de vol proprement dite et la remise aux autorités de l'Etat de destination.

⁹ 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.

¹⁰ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), RS 142.20.

¹¹ Voir le rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 6.

¹² Statistiques de la CNPT concernant les vols qu'elle a accompagnés sur la période de mai 2014 au 1^{er} avril 2015. A noter que des divergences par rapport aux statistiques du SEM sont possibles.

¹³ Statistiques 2014 du SEM concernant le contrôle des renvois en application du droit des étrangers.



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

a. Secrétariat d'Etat aux migrations

7. De manière générale, la collaboration avec le SEM 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 concernant l'usage de la contrainte et l'accompagnement médical lors de rapatriements par voie aérienne.
8. Pour les aspects opérationnels, la Commission est en contact étroit avec SwissREPAT, qui l'informe des renvois prévus. La Commission constate que les informations livrées étaient parfois incomplètes ou n'ont été transmises que très tardivement. Dans plusieurs cas, des renseignements imprécis ont été donnés à la CNPT sur le lieu de séjour en Suisse des personnes à rapatrier, ce qui a rendu difficile la planification des missions d'observation.

b. Corps de police cantonaux

9. Les contacts avec les chefs et les membres des escortes policières ont été francs et constructifs. Ces derniers se sont toujours montrés disponibles pour répondre aux questions des observateurs.

c. Accompagnateurs médicaux

10. La collaboration avec la société OSEARA SA s'est également poursuivie dans un esprit très constructif au cours de la période sous revue. Les dossiers médicaux nécessaires ont été communiqués à la CNPT et les accompagnateurs médicaux ont répondu à toutes les questions des observateurs pendant les différentes phases du rapatriement.

d. Autorités cantonales de migration

11. La Commission a invité, à diverses reprises, des autorités cantonales de migration à se déterminer sur l'exécution du renvoi de familles avec enfants. Les échanges visaient, pour l'essentiel, à obtenir des éclaircissements sur des cas particuliers. Les réponses apportées aux questions de la Commission ont été pour la plupart satisfaisantes.
12. La Commission a par ailleurs mené un entretien constructif avec des représentants du Service des migrations du canton de Berne concernant un cas qui s'était produit en 2014. Dans le cadre de l'entretien, elle a réitéré sa position concernant le placement extrafamilial d'enfants en amont de l'exécution d'un renvoi et recherché, avec les autorités, des alternatives pour éviter la séparation entre parents et enfants.



III. Observations, constatations et recommandations

a. Mesures de contrainte¹⁴

i. Entravement

13. Hormis quelques exceptions¹⁵, l'usage d'entraves modulaires appliquées aux poignets est resté systématique au cours de la période sous revue¹⁶. La Commission relève toutefois avec satisfaction qu'il y a été renoncé dans certains cas. Dans les autres cas, les liens ont été régulièrement contrôlés afin qu'ils ne soient pas trop serrés. En outre, l'entravement a généralement été assoupli, voire supprimé complètement à bord de l'appareil. **La Commission salue la pratique visant à renoncer totalement à l'usage d'entraves partielles ou à les supprimer à bord de l'appareil; elle recommande, dans la mesure du possible, de généraliser cette pratique.**
14. Selon les observations recueillies par la Commission, le recours à l'entrave complète s'est limité aux cas dans lesquels les personnes à rapatrier s'opposaient par la force au rapatriement ou refusaient catégoriquement de coopérer. La CNPT fait néanmoins état de deux cas dans lesquels des personnes souffrant de troubles psychiques ont été complètement immobilisées à titre préventif. **Bien qu'il s'agisse de cas isolés, la Commission renvoie, sur ce point, à sa recommandation adressée au comité d'experts en 2014, à savoir que l'entravement complet devrait être réservé aux seuls cas dans lesquels les personnes à rapatrier s'opposent physiquement à leur rapatriement¹⁷.**
15. 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. Dans deux cas, le dispositif d'entrave a été complété par une sangle supplémentaire appliquée au niveau du torse et au niveau des pieds en raison d'une tentative de fuite avant le départ de l'avion dans le premier cas et d'une forte résistance opposée dans le second cas. La pratique – instaurée l'an dernier – permettant aux personnes rapatriées de se rendre aux toilettes ou de se lever de leur siège au moins une fois pendant le vol a été observée de façon satisfaisante. En raison du type d'avion utilisé, cette pratique n'a toutefois pas toujours pu être suivie.

¹⁴ L'usage de liens est régi par les art. 6a et 23 OLUc.

¹⁵ Dans plusieurs cas, il a été totalement renoncé à faire usage d'entraves, notamment sur des parents, mais aussi sur d'autres personnes à rapatrier (femmes ou hommes).

¹⁶ Entrave partielle: utilisation d'entraves aux poignets et aux chevilles et aux bras et pose d'un ceinturon. En règle générale, les personnes à rapatrier sont entravées aux poignets, qui sont reliés à un ceinturon. L'usage d'entraves partielles permet à l'intéressé de se déplacer seul. En cas de forte résistance, les mesures de contrainte peuvent être renforcées et la personne à rapatrier entièrement immobilisée (par la fixation au ceinturon des entraves passées aux chevilles et aux poignets).

¹⁷ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 13.



16. Dans plusieurs cas d'entravement complet, le dispositif a été complété par un casque d'entraînement. Celui-ci a généralement été retiré en cours de vol, la CNPT n'ayant noté qu'un seul cas dans lequel il a été maintenu sur toute la durée du vol. Par ailleurs, un masque anti-crachats a parfois été appliqué sur le casque. Si elle peut comprendre qu'un masque anti-crachats soit utilisé, selon les cas, pour protéger les membres de l'escorte policière, la Commission reste opposée à l'emploi de casques d'entraînement, du fait des risques médicaux qui y sont liés¹⁸. **Elle recommande dès lors aux autorités d'exécution de ne les utiliser qu'exceptionnellement et pour la durée la plus brève possible.**
17. La Commission déplore par ailleurs que, sur plusieurs vols spéciaux transportant des familles, des parents, qui n'opposaient pourtant aucune résistance, aient été partiellement entravés, parfois sous les yeux de leurs enfants. Dans certains cas, des parents ont même été entièrement immobilisés après s'être opposés physiquement ou avec force au rapatriement.
18. La Commission a noté, sur la période observée, trois cas dans lesquels des mineurs ont été entravés (quatre mineurs au total étaient concernés). Ces incidents ont fait l'objet – hormis dans un cas¹⁹ – d'une demande de prise de position de la CNPT aux autorités de police cantonale compétentes. Dans leur réponse, les autorités ont indiqué que les jeunes avaient été entravés pour des raisons de sécurité ou après avoir opposé une forte résistance²⁰. **Quand bien même elle peut comprendre, en partie du moins, les arguments de la police, la Commission rappelle que l'entravement d'un mineur est une mesure qui ne doit intervenir qu'en dernier recours, et à condition que d'autres mesures moins restrictives ne soient pas envisageables.**
19. A deux reprises au moins, des personnes à rapatrier, entièrement immobilisées, ont été attachées sur une chaise roulante pour être transportées dans l'avion. **Bien que relevant avec satisfaction que cette technique n'ait plus été utilisée qu'à titre exceptionnel au cours de la période observée, la Commission recommande au comité d'experts de poursuivre ses efforts pour qu'il soit mis fin à cette pratique²¹.**

¹⁸ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 15.

¹⁹ Selon les informations dont dispose la Commission, un adolescent de quinze ans apparemment de corpulence forte aurait été partiellement immobilisé à titre préventif.

²⁰ Dans sa prise de position du 18 juillet 2014, la police cantonale vaudoise a indiqué que les deux mineurs avaient été entravés par mesure de sécurité en raison du comportement menaçant qu'ils avaient eu à l'égard des agents et du représentant du Service cantonal de la population, à la descente de l'avion de la famille. Selon la police cantonale vaudoise, les deux mineurs s'étaient emportés après l'interruption du rapatriement de la famille, à défaut de certificat d'aptitude au vol du père de famille.

Pour sa part, la police cantonale argovienne a affirmé, dans sa prise de position du 15 septembre 2014, que l'entravement partiel de l'adolescent s'était imposé en raison de la résistance, active et passive, qu'il avait opposée. Les liens avaient néanmoins été retirés une fois que l'appareil avait atteint son altitude de croisière, l'intéressé ayant retrouvé son calme et se montrant coopératif.

²¹ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 16.



20. La pratique consistant à conduire les personnes aux toilettes au moyen d'une sangle, n'a, quant à elle, été observée que sur deux vols. **La Commission se félicite de l'abandon de cette pratique qu'elle juge dégradante.**

ii. Administration forcée de sédatifs

21. Au cours de la période sous revue, seul un cas d'administration forcée de sédatifs a été observé. En l'espèce, la mesure a été prise pour apaiser une mère qui devait être rapatriée avec sa fille de huit ans, et dont le comportement psychotique présentait manifestement un risque pour la sécurité de l'enfant et celle d'autrui. La Commission a invité l'accompagnant médical et la société OSEARA SA à se déterminer par écrit sur cet incident. Au regard des faits portés à sa connaissance et de l'intérêt supérieur de l'enfant, la Commission estime qu'une interruption du rapatriement aurait dû être envisagée dans le cas en question.

b. Traitement par les autorités d'exécution

22. Les observateurs confirment, une fois de plus, le comportement professionnel et respectueux des membres des autorités d'exécution. S'efforçant de désamorcer les tensions, les membres de l'escorte ont aussi veillé, en principe, à fournir nourriture et boissons aux personnes à rapatrier et à leur permettre, dans la mesure du possible, de se rendre régulièrement aux toilettes.

23. **La Commission se félicite par ailleurs, de constater que les échanges entre les accompagnateurs de l'escorte policière et les personnes à rapatrier, que ce soit pendant les préparatifs au sol ou le vol lui-même, ont eu un effet apaisant sur les personnes à rapatrier. D'où son insistance sur la nécessité d'encourager la diffusion de cette pratique.**

24. Comme cela avait déjà été observé par le passé, les connaissances linguistiques limitées rendent parfois difficile la communication avec les personnes à rapatrier. Sur un vol, il a ainsi fallu faire intervenir un enfant de neuf ans pour servir d'intermédiaire entre sa mère et le médecin accompagnant, ainsi que pour traduire une autre discussion. **La Commission réitère, à cet égard, sa recommandation émise précédemment²² et souhaiterait, par ailleurs, être informée des conclusions du rapport d'examen annoncé par le Comité d'experts Retour et exécution des renvois dans sa prise de position du 4 juillet 2014²³.**

25. La CNPT se félicite du traitement accordé aux enfants, notamment à ceux en bas âge, qui dans tous les cas observés était empreint de bienveillance et de gentillesse.

²² Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 21.

²³ Celle-ci peut être consultée en ligne sur le site de la CNPT (www.nkvf.admin.ch).



c. Phases d'exécution du renvoi

i. Transferts par les forces de police

26. Au cours de la période sous revue, les observateurs de la Commission ont accompagné 41 transferts à l'aéroport à partir des cantons d'Argovie, de Bâle–Campagne, de Berne, de Fribourg, de Genève, des Grisons, de Lucerne, de Nidwald, de Saint-Gall, de Soleure, de Thurgovie, de Vaud, de Zoug et de Zurich. S'agissant de l'application des mesures de contrainte, l'absence de pratiques uniformes dans ce domaine se confirme cette année encore. Ce constat a incité la Commission à engager, dans le courant de l'année, des discussions bilatérales avec plusieurs cantons. Elle est également intervenue à diverses reprises dans le cadre du dialogue avec le corps médical pour rappeler qu'une harmonisation des pratiques en matière d'usage de mesures de contrainte serait indiquée, notamment pour des raisons médicales. La CCDJP a répondu à cet appel en mettant sur pieds, en mai 2014, un groupe de travail chargé de définir des procédures types – respectueuses du principe de proportionnalité – à observer lorsqu'il est fait usage de mesures de contrainte dans le cadre de la prise en charge, au lieu de détention, et du transfert à l'aéroport de personnes à rapatrier. Ces travaux ont débouché sur l'adoption de procédures standardisées lors de l'assemblée de printemps de la CCDJP, réunie en avril 2015. **Bien que la Commission salue les efforts entrepris dans ce domaine, elle estime qu'ils sont pour l'instant insuffisants pour permettre une harmonisation des pratiques policières.**

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

27. Dans deux cas observés dans les cantons des Grisons et de Nidwald, des agents d'unités spéciales munis de pistolets à impulsion électrique ont été associés aux interventions dans les établissements pénitentiaires. **La Commission souhaite être informée des dispositions applicables en matière d'utilisation de pistolets à impulsion électrique dans le cadre de rapatriements sous contrainte par voie aérienne.**

28. Dans cinq cas observés dans les cantons de Berne, de Fribourg, des Grisons, de Soleure et de Vaud, les agents sont intervenus par la force et par effet de surprise dans la cellule des personnes à rapatrier. **La Commission estime que cette manière de procéder est inappropriée au regard notamment du principe de proportionnalité et compte tenu du risque d'escalade qu'elles comportent. Elle réitère dès lors sa recommandation adressée aux forces de police de n'y recourir que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés²⁴.**

29. La CNPT a en outre observé huit cas dans lesquels les personnes à rapatrier ont dû se dévêtir complètement pour subir une fouille corporelle²⁵. **A cet égard, la Commission recommande aux corps de police cantonaux de veiller à toujours effectuer les fouilles corporelles en deux temps, pour tenir compte de l'intimité des personnes qui la subissent.**

²⁴ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 24.

²⁵ Cas rapportés dans les cantons de Berne, des Grisons, de Nidwald, de Soleure, de Thurgovie et de Zurich.



- **Entravement**

30. De manière générale, les personnes à rapatrier n'ont été entravées qu'aux poignets – notamment par des menottes, parfois passées dans le dos – pendant leur transfert à l'aéroport. La CNPT juge encourageant que, dans certains cas, il soit complètement renoncé à l'usage d'entraves, en particulier pour le transfert de familles. Dans un cas observé, la police n'a pas immobilisé une personne à rapatrier qui s'était d'abord opposée verbalement à son arrestation. Mais il est aussi arrivé, dans 12 cas au moins, que des personnes récalcitrantes restent entièrement entravées pendant toute la durée de leur transfert. Dans neuf cas, le dispositif d'immobilisation a été complété par un casque d'entraînement. Dans un cas, une chaise roulante a été utilisée pour faire monter une personne très agitée dans le fourgon. Dans un autre cas encore, une personne a été entièrement immobilisée, puis attachée à une chaise roulante durant tout le trajet. La Commission réitère, sur ce point, sa recommandation (formulée déjà dans son rapport 2014) et suivant laquelle l'emploi de chaises roulantes lors des transferts est à bannir²⁶. Dans deux cas enfin, des personnes présentant des troubles psychiques ont été entièrement immobilisées et munies d'un casque d'entraînement, alors qu'elles n'avaient opposé aucune résistance et s'étaient même montrées coopératives. **La Commission estime inadéquat le procédé utilisé dans les cas évoqués ci-dessus. Rappelant la nécessité de tenir dûment compte de la vulnérabilité particulière des personnes souffrant de troubles psychiques, elle estime notamment qu'au regard du principe de proportionnalité, il convient de renoncer à toute forme d'entrave préventive.**

31. La Commission juge par ailleurs inapproprié le fait que, dans plusieurs cas, des femmes à rapatrier ont été entravées par des policiers de sexe masculin. La CNPT fait notamment état d'un cas, dans lequel quatre policiers ont été chargés d'appliquer une sangle abdominale à une femme en surcharge pondérale. Dans un autre cas, une femme qui devait être rapatriée et qui, au moment de son arrestation, a tenté de prendre la fuite entièrement nue, a été maîtrisée par quatre agents, dont deux hommes. Dans ce dernier cas, la Commission est intervenue auprès des autorités de police cantonale compétentes pour qu'elles se déterminent sur l'incident²⁷. **La Commission prend note du manque de personnel de sécurité féminin permettant de garantir un entravement exclusivement assuré par des agentes de sexe féminin. Elle estime néanmoins que cela serait souhaitable et recommande aux autorités d'exécution de ne recourir, tant que faire se peut, qu'à du personnel féminin lorsque des mesures de contrainte sont appliquées.**

²⁶ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 25.

²⁷ Dans sa prise de position du 24 septembre 2014, la police cantonale argovienne a indiqué que la composition de l'escorte se décidait en fonction des enseignements tirés d'interventions précédentes. Elle aurait constaté que, dans le contexte du rapatriement de femmes, une équipe mixte donnait les meilleurs résultats. L'équipe constituée doit compter au moins deux policières. Lorsque l'intéressée se montre coopérative, les agents de sexe masculin se contentent d'intervenir pour régler les formalités administratives et pour contrôler les bagages et les effets personnels. Dans le cas contraire, ils peuvent, au besoin, venir en renfort pour maîtriser l'intéressée.



- **Transport à l'aéroport**

32. Dans six cas rapportés à Genève et à Zurich, un fourgon cellulaire a été utilisé pour transférer les personnes à rapatrier à l'aéroport. Dans l'un de ces cas, la personne à rapatrier est même restée entièrement entravée. **En dépit de la brièveté du trajet, la Commission juge inapproprié le transfert sous immobilisation complète de personnes à rapatrier à bord d'un fourgon cellulaire et recommande aux autorités d'exécution de s'abstenir de procéder de la sorte.**
33. La CNPT rapporte, en outre, quelques cas dans lesquels des personnes à rapatrier sont restées longuement en attente dans un fourgon de transfert arrivé trop tôt à l'aéroport de Genève. **Tout en reconnaissant la nécessité de prévoir une marge pour les imprévus, la CNPT recommande de réduire cette marge au minimum utile.**

ii. **Organisation du dispositif de renvoi à l'aéroport**²⁸

34. La Commission juge préoccupant que des entraves partielles soient parfois utilisées à titre préventif pour des motifs de sécurité lors des préparatifs au sol, à plus forte raison lorsque la mesure vise des personnes particulièrement vulnérables ou des parents rapatriés avec leurs enfants. Dans le cas d'une famille transférée à Genève, les parents, qui n'étaient pas immobilisés à leur arrivée à l'aéroport, ont été partiellement entravés pendant la préparation du vol, alors qu'ils ne montraient aucun signe de résistance. Ce geste a déclenché chez le père une crise d'hyperventilation qui a nécessité une intervention médicale. Dans un autre cas, un père de famille affaibli et hémiplégique a été partiellement entravé alors qu'il ne manifestait aucune résistance. **La Commission estime que, dans les cas susmentionnés, il n'a pas été tenu suffisamment compte du principe de proportionnalité. Elle recommande aux autorités d'exécution d'être moins systématiques dans le recours à l'entravement et, en présence d'affections corporelles, de tenir dûment compte de la vulnérabilité des personnes.**
35. La Commission s'interroge sur l'entravement complet après usage de la force lors des préparatifs d'un vol à l'aéroport de Zürich, d'une personne transportée à l'aéroport sans entrave et qui ne manifestait aucun signe de résistance. Selon les indications du chef d'escorte, les accompagnateurs policiers ignoraient que la personne à rapatrier souffrait de troubles coronariens au moment d'utiliser la contrainte et ils partaient du principe qu'elle était parfaitement apte au vol. En l'espèce, la Commission se demande pourquoi le rapatriement n'a pas été interrompu afin de protéger la personne à rapatrier, eu égard aux risques liés à l'usage de la contrainte en présence d'antécédents cardiaques. **A titre préventif, la Commission recommande au personnel d'accompagnement médical d'informer préalablement les membres de l'escorte policière des cas de vulnérabilité particulière, sous réserve du respect du secret médical.**

²⁸ 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.



iii. Vol²⁹

36. Les vols se sont généralement déroulés dans le calme et sans incidents majeurs. La Commission constate toutefois que, sur certains vols, l'espace réduit en cabine augmentait le risque de se blesser en montant à bord ou en descendant de l'avion. Elle note par ailleurs que sur plusieurs vols long-courriers, il n'a été proposé ni divertissements, ni lecture aux passagers. Enfin, les cache-hublots sont parfois restés fermés tout au long du vol. **La Commission renvoie à cet égard à la recommandation formulée dans son premier rapport³⁰ selon laquelle il convient de proposer lecture et divertissements aux personnes à rapatrier sur des vols long-courriers, en particulier pour les enfants. Elle recommande, en outre, de relever les cache-hublots pendant toute la durée du vol.**

iv. Remise des personnes rapatriées aux autorités des pays de destination³¹

37. La remise des personnes à rapatrier aux autorités des pays de destination n'a, dans l'ensemble, pas posé problème. La CNPT relève un cas dans lequel la situation a dégénéré lorsque plusieurs personnes à rapatrier se sont opposées avec force à leur remise aux autorités, une fois arrivées dans le pays de destination. L'incident a fait deux blessés parmi les accompagnateurs. Par ailleurs, un bouclier de mousse a dû être utilisé pour faire descendre une personne à rapatrier récalcitrante de l'avion. Enfin, à l'arrivée d'un vol spécial à destination, il a fallu débarquer de force une personne récalcitrante avec l'aide d'agents de la police locale.

d. Prise en charge médicale des personnes à rapatrier

38. Les personnes à rapatrier ont bénéficié d'une prise en charge médicale ciblée et de qualité de la part des accompagnateurs médicaux, lesquels se sont enquis systématiquement, avant et pendant le vol, de leur état physique et psychique général, ont vérifié que les entraves n'étaient pas trop serrées et leur ont remis, au besoin, et uniquement sur demande des médicaments.

39. La Commission constate, par ailleurs, que la transmission de données médicales reste problématique, notamment pour juger de l'aptitude au vol des personnes à rapatrier (*certificat fit to fly*). Des insuffisances persistent notamment dans la transmission, par le médecin cantonal ou pénitentiaire au médecin accompagnant, d'informations concernant l'état de santé des personnes à rapatrier. Plus d'une fois, la Commission a constaté que des personnes souffrant, pour certaines, d'affections médicales graves ont été conduites à l'aéroport sans avoir fait l'objet d'une évaluation d'aptitude au transport. Elle note, en particulier, le cas d'une personne qui s'était fait poser un stent (endoprothèse coronaire) – soit une contre-indication absolue au

²⁹ Art. 15f, al. 1, let. c, OERE.

³⁰ Rapport relatif à l'accompagnement par la CNPT de rapatriements sous contrainte par voie aérienne en 2010 et 2011, ch. 21.

³¹ Art. 15f, al. 1, let. d, OERE.



transport aérien – quelques jours avant la date du vol spécial et qui a finalement dû redescendre de l'avion avec sa famille. La situation s'est tendue de manière telle que les deux adolescents de la famille ont dû être entravés à la descente de l'avion³². **La Commission salue à cet égard le changement de système intervenu le 1^{er} avril 2015, notamment le remplacement du certificat d'aptitude au transport par une liste de contre-indications médicales au rapatriement. Elle juge également positif le fait que la société OSEARA SA, qui assure l'accompagnement médical des rapatriements sous contrainte, s'appuie désormais sur le dossier médical en sa possession pour évaluer l'aptitude des personnes à rapatrier au transport.**

i. Exigibilité du rapatriement en présence d'affections médicales

40. La Commission juge délicate la question de l'exigibilité d'un rapatriement pour les personnes présentant des affections médicales graves. Plusieurs cas critiques ont été observés au cours de la période sous revue.
41. La Commission prend acte de ce que les problèmes de santé susceptibles de rendre inexigible l'exécution d'un renvoi dans le pays d'origine ou de provenance sont examinés et dûment pris en compte dans le cadre de la procédure d'asile et de renvoi. La question de l'exigibilité d'une décision de renvoi est tranchée en dernier ressort, sur recours, par le Tribunal administratif fédéral (TAF). S'agissant de la nécessité médicale visée à l'art. 83, al. 4, LETr, il ressort de la jurisprudence du TAF³³ que l'exécution d'un renvoi n'est inexigible que si le traitement médical nécessaire ne peut être proposé dans le pays d'origine de l'intéressé et que son retour dans ce pays le mettrait concrètement et rapidement en danger. Sont réputés essentiels, à cet égard, les soins de médecine générale et d'urgence absolument nécessaires à la garantie d'une existence conforme à la dignité humaine. Le fait de ne pas pouvoir accéder, dans le pays d'origine ou de provenance, à des infrastructures et à un savoir-faire médical d'un niveau comparable à ceux de la Suisse ne suffit pas à rendre l'exécution du renvoi inexigible³⁴. A noter, par ailleurs, que l'exigibilité du renvoi s'apprécie compte tenu également de la situation concrète de l'intéressé dans son pays d'origine ou de provenance, notamment de ses possibilités d'accès aux soins médicaux, de la présence sur place des médecins spécialistes, des infrastructures et des médicaments nécessaires, de même que de la situation sécuritaire et du contexte personnel de l'intéressé (parenté, qualifications professionnelles, situation financière).
42. La Commission souligne que plusieurs mois voire des années peuvent s'écouler entre la clôture d'une procédure d'asile et l'exécution effective du renvoi, un laps de temps pendant lequel l'état de santé de la personne à rapatrier peut évoluer sensiblement. **C'est pourquoi elle es-**

³² Voir aussi, sur ce point, le ch. 18.

³³ Cf. notamment les arrêts D-6538/2006 du 7 août 2008, D-5466/2006 du 9 juin 2009, E-4315/2010 du 30 juin 2011, E-2822/2011 du 18 octobre 2011 et D-1479/2014 du 26 mai 2014 du TAF.

³⁴ Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile (JICRA) 2003, n° 24, consid. 5a et b.



time qu'il serait indiqué de réévaluer l'état de santé de la personne à rapatrier au moment où est prononcé le renvoi ou avant d'annoncer la date prévue du vol spécial.

43. La Commission rappelle, à ce titre, qu'en présence de contre-indications médicales, le médecin accompagnant peut, en tout temps, ordonner l'interruption d'un rapatriement. L'argument des coûts liés à l'annulation de dernière minute d'un vol ne doit pas entrer en ligne de compte dans sa décision. C'est pourquoi la Commission rappelle que le SEM et les autorités d'exécution sont tenus, pour leur part, de respecter (sans la remettre en question) les décisions médicales. **D'où l'importance d'accélérer la transmission des données médicales en amont du rapatriement, de façon à permettre d'identifier en temps utile d'éventuelles contre-indications.**

ii. Rapatriement de personnes souffrant de troubles de santé: mesures d'accompagnement

44. Dans son dernier rapport déjà, la CNPT se montrait préoccupée que la prise en charge médicale des personnes à rapatrier ne soit, dans certains cas, pas garantie dans le pays de destination et dans le cadre des renvois Dublin³⁵. Au cours des douze mois observés, une telle prise en charge n'a été organisée que dans un cas, pour une personne dont l'état de santé était jugé critique. Dans deux autres cas, elle ne s'est pas concrétisée, bien que la société OSEARA SA ait émis une recommandation en ce sens. La Commission constate, par ailleurs, que des dispositions n'ont pas été prises pour assurer la prise en charge médicale, dans le pays de destination, d'un certain nombre de personnes pourtant qualifiées de suicidaires. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³⁶ et du TAF, le fait qu'une personne menace de se suicider n'astreint pas l'Etat à s'abstenir d'exécuter le renvoi envisagé, à condition qu'il prenne des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation. D'où aussi le recours à un accompagnement médical professionnel des personnes à rapatrier par vol spécial. Il doit enfin être veillé à ce que le rapatriement soit réalisé avec le minimum de risques pour les personnes à rapatrier comme pour autrui³⁷. La Commission prend note que, en cas de rapatriement dans un Etat Dublin, les autorités de l'Etat de destination sont informées à l'avance par le SEM de l'éventuel besoin d'encadrement des personnes à rapatrier et que l'Etat de destination est responsable de l'encadrement médical de la personne à rapatrier après sa remise³⁸. **La Commission estime que, dans les cas délicats, il faut impérativement garantir la prise en charge médicale des personnes vulnérables dans leur pays de destination. Elle recommande à cette fin au SEM de préparer avec le soutien de OSEARA SA une liste des affections physiques et psychiques pour lesquelles une prise en charge médicale apparaît indiquée.**

³⁵ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 29.

³⁶ CourEDH, *Dragan et autres contre l'Allemagne*, décision 33743/03 du 7 octobre 2004 (JICRA 2005, n° 23).

³⁷ Cf. entre autres, les arrêts D-8304/2010 du 4 octobre 2011, D-1473/2014 du 26 mai 2014 et D-4174/2014 du 18 septembre 2014, ch. 7.2.2 du TAF.

³⁸ 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 selon la législation sur les étrangers (mai 2013 – avril 2014), 4 juillet 2014, p. 3.



45. La Commission constate avec satisfaction qu'une réserve suffisante de médicaments a généralement été remise aux personnes sous traitement médical. Elle note cependant quelques cas dans lesquels les doses prévues se sont avérées insuffisantes ou ont été oubliées. **C'est pourquoi la Commission recommande au Comité d'experts Retour et exécution des renvois de remettre, aux personnes sous traitement qui doivent être rapatriées, une réserve de médicaments pour au moins sept jours.**

e. Séparation de familles avec enfants

i. Placement extrafamilial d'enfants avant le rapatriement

46. Au cours de la période sous revue, la Commission a relevé quatre nouveaux cas dans lesquels des enfants ont été séparés de leurs parents avant un rapatriement. Un enfant de neuf ans a ainsi été placé en accueil extrafamilial pendant sept jours et sa mère célibataire mise en détention en vue de l'exécution du renvoi³⁹. Dans deux autres cas, des mères célibataires ont été mises en détention en vue de leur renvoi et leurs filles placées en structures d'accueil⁴⁰. Dans un autre cas enfin, quatre enfants, manifestement en danger dans leur famille, ont été placés dans un foyer en attendant le rapatriement. **Au vu des informations dont elle dispose, la Commission s'interroge (hormis pour le dernier cas évoqué) sur le bien-fondé de ces mesures pour préserver les intérêts des enfants⁴¹. Elle se félicite ainsi de ce que le Comité d'experts Retour et exécution des renvois, dans sa prise de position du 4 juillet 2014, partage son souci d'éviter de séparer parents et enfants, et reconnaisse la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant⁴², consacrée par la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)⁴³. Elle persiste néanmoins à recommander aux autorités cantonales de migration d'éviter, dans la mesure du possible, de séparer les enfants de leurs parents et de rechercher, conformément au droit au respect de la vie familiale (art. 8 CEDH) et au droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents (art. 9 de la CDE, en relation avec l'art. 3, par. 1, de la même convention), d'autres solutions pour héberger mère et enfants sous le même toit avant un rapatriement.**

³⁹ Cas observé dans le canton d'Argovie.

⁴⁰ Cas observés dans les cantons de Zoug et de Zurich.

⁴¹ Dans sa prise de position du 8 septembre 2014, l'office chargé des questions de migrations et d'intégration du canton d'Argovie a indiqué que la détention en vue de l'exécution du renvoi avait été ordonnée au motif que l'intéressée s'était opposée, à plusieurs reprises, à un départ librement consenti et que son rapatriement ne pouvait dès lors se faire que par vol spécial. L'office a souligné que le placement de l'intéressée en détention administrative avait été approuvé par le Tribunal administratif cantonal, lequel avait également confirmé le caractère proportionnel d'un placement de sa fille en foyer. Il ajoute qu'il a été veillé à ce que mère et fille soient en contact téléphonique régulier.

⁴² 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 selon la législation sur les étrangers (mai 2013 – avril 2014), p. 4.

⁴³ Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE), RS 0.107.



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

47. La Commission se félicite de constater qu'il n'a été procédé, sur la période observée, à aucun renvoi par étapes des membres d'une même famille. Plusieurs familles ont néanmoins été rapatriées en l'absence de certains de leurs membres, ceux-ci étant passés à la clandestinité peu avant le départ.

f. Informations données aux personnes à rapatrier

48. Un entretien préparatoire a généralement eu lieu avec les personnes à rapatrier. Dans un cas toutefois, la personne à rapatrier n'a pas été prévenue de son rapatriement imminent, au motif qu'elle s'était déjà opposée par deux fois à son départ. **A ce titre, la Commission recommande avec insistance aux autorités d'exécution de prévenir les personnes à rapatrier, au moins 48 heures avant le départ, de l'imminence de leur rapatriement afin qu'elles puissent s'y préparer⁴⁴.**

g. Vols dits T7

49. Depuis le mois d'avril 2014, la CNPT n'accompagne les vols T7 à destination de Milan que lorsque des familles avec enfants ou des personnes particulièrement vulnérables se trouvent à bord. Au cours de la période sous revue, elle a ainsi accompagné trois vols à destination de Milan et assisté six fois à l'organisation au sol à l'aéroport de Genève. Si elle reste sceptique quant à l'opportunité de grouper plusieurs niveaux de rapatriement sur un même vol (voir à cet égard son rapport de 2014), la Commission note avec satisfaction qu'il a été renoncé, plus d'une fois, à l'application de mesures de contrainte. Le recours à l'entravement partiel a été observé sur deux vols. Dans deux autres cas, l'entravement complet a été ordonné en raison d'une forte résistance opposée aux agents. La Commission se félicite, par ailleurs, de la décision du Comité d'experts Retour et exécution des renvois d'éviter à l'avenir, comme il l'indique dans sa prise de position du 4 juillet 2014, de rapatrier des familles avec enfants en même temps que des personnes se montrant récalcitrantes⁴⁵. S'agissant du type d'avion affrété à cette fin, elle reste d'avis qu'il n'est guère approprié, vu l'espace réduit en cabine, notamment si une intervention médicale d'urgence s'avérait nécessaire. Elle se félicite donc de la mise en service, à partir d'avril 2015, d'un nouveau type d'avion. Enfin, la Commission a constaté qu'un accompagnement médical n'a pas été systématiquement assuré sur tous les vols T7.

⁴⁴ Rapport de la CNPT relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2013 à avril 2014, ch. 46.

⁴⁵ 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 selon la législation sur les étrangers (mai 2013 – avril 2014), p. 5.



IV. Accompagnement de vols groupés européens: constatations de la CNPT

50. En novembre 2013, le SEM a lancé un projet pilote afin d'accompagner un vol groupé européen, sous l'égide de l'Allemagne, à destination de la Géorgie. La CNPT a accompagné deux vols à destination de Tbilissi sur la période observée. Ces vols se sont tous deux déroulés dans le calme et sans incidents majeurs. Dans le premier cas, les personnes transférées sous escorte policière suisse (dont l'une portait un casque d'entraînement) ont été désentravées avant même l'arrivée à l'aéroport de Zurich des agents de la police géorgienne. Il n'a ensuite pas été fait usage d'entraves pour faire monter les personnes à rapatrier à bord de l'avion, pas plus que durant le vol. Sur le deuxième vol observé, personne n'a été entravé durant le rapatriement, bien que sur le vol de correspondance, les deux passagers rapatriés sous responsabilité suisse aient été partiellement immobilisés (entraves standard) jusqu'au décollage de l'appareil, par mesure de sécurité policière.
51. Sur les deux vols observés, des problèmes se sont néanmoins posés en rapport avec des rapatriés sous traitement de substitution à la méthadone, les autorités géorgiennes ayant confisqué les doses qui leur avaient été remises en réserve. **La CNPT juge ce type d'incidents problématiques et recommande au SEM d'effectuer les clarifications nécessaires en amont.**
52. La CNPT a également accompagné, sur ladite période, quatre vols de correspondance et un vol groupé européen jusqu'au pays de destination. S'agissant des mesures de contrainte appliquées, la Commission n'a pas relevé de différence notable entre les vols de correspondance et les vols spéciaux ordinaires. Elle note par contre que, sur le vol groupé européen, la plupart des 51 passagers (rapatriés à partir de huit Etats UE ou associés à Schengen) sont montés à bord sans avoir été préalablement entravés et ont pu se lever de leur siège à plusieurs reprises durant le vol. Pour sa part, la personne rapatriée à partir de la Suisse, qui avait déjà été partiellement immobilisée sur le vol de correspondance, l'est restée pendant toute la durée de l'escale et jusqu'à l'extinction des voyants de bouclage des ceintures, alors qu'elle n'avait opposé aucune résistance. Ce vol s'est au demeurant déroulé dans le calme et sans problème majeur.

V. Synthèse

53. **A l'issue de la période sous revue, la Commission se félicite de constater que l'application des mesures de contrainte se fait de manière plus différenciée sur les vols spéciaux et qu'il est en principe renoncé à recourir préventivement à l'entravement complet. Elle relève cependant de nouveaux cas dans lesquels les autorités d'exécution n'ont pas suffisamment tenu compte du principe de proportionnalité dans leur mode d'intervention. Bien que les efforts de la CCDJP pour harmoniser le recours aux mesures de contrainte lors de la prise en charge et du transfert des personnes à rapatrier soient à saluer, des progrès doivent encore être réalisés dans ce domaine. Enfin, elle note que des questions restent en suspens dans le volet médical, tout en saluant les progrès accomplis et le changement de système intervenu au 1^{er} avril 2015.**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Pour la Commission :

Jean-Pierre Restellini, Président de la CNPT