

sek·feps

Fédération des Églises protestantes de Suisse

Projet pilote

« Contrôle des renvois »

Observation indépendante des vols spéciaux

Rapport d'activité

Berne, le 13 mars 2012

Sommaire

1.	Situation initiale du projet pilote _____	4
1.1	Conditions juridiques générales _____	4
1.2	Rôle des observateurs _____	4
2.	Projet pilote _____	5
2.1	Élaboration _____	5
2.2	Objectifs _____	5
2.3	Organisation _____	7
2.4	Les étapes du projet pilote _____	9
3.	Observation des vols spéciaux _____	11
3.1	Déroulement de l'observation des renvois forcés – représentation graphique _____	11
3.2	Formes d'immobilisation. Mesures de contrainte _____	12
3.3	Vols spéciaux observés pendant la durée du projet pilote _____	13
3.4	Synthèse des observations _____	13
3.4.1	Prise en charge à l'institution pénitentiaire de renvoi ou au domicile _____	13
3.4.2	Transport à l'aéroport _____	16
3.4.3	Préparation à l'aéroport et transport dans l'appareil _____	17
3.4.4	Vols spéciaux _____	19
3.4.5	Arrivée dans le pays de destination et remise aux autorités _____	20
3.4.6	Réaction aux observations effectuées _____	21
4.	Comité d'experts _____	21
5.	Les effets du suivi _____	22
6.	Réflexions pour l'avenir du suivi _____	22
6.1	Observations _____	22
6.1.1	Organisation _____	22
6.1.2	Annnonce de l'opération d'observation aux autorités chargées de l'exécution _____	22
6.1.3	Accès à l'expulsion : _____	23
6.1.4	Nombre des observateurs : _____	23
6.1.5	Méthode de documentation : _____	23
6.1.6	Contacts entre observateurs et policiers/policières _____	23
6.1.7	Informations concernant les expulsés : _____	23

6.1.8	Contact des observateurs avec les dépas/rapatriés, information des dépas concernant l'accompagnement par les observateurs : _____	23
6.1.9	Connaissances des instructions et des documents importants : _____	23
6.1.10	Supervision des observateurs : _____	24
6.1.11	Profil des futurs observateurs : _____	24
6.2	Exploitation des rapports d'observation et élaboration des recommandations _____	24
6.2.1	Comité d'experts : _____	24
6.2.2	Destinataires des recommandations _____	25
6.3	Formes de l'organisation d'un futur suivi _____	25
6.3.1	Institution responsable _____	25
6.3.2	Relations publiques _____	26
6.3.3	Relations entre un suivi exercé dans la durée par le mandataire et la CNPT _____	26
6.3.4	Interconnexion nationale et internationale _____	27
6.4	Aperçu de l'activité de suivi _____	27
6.4.1	Suivi ponctuel dans le pays de destination _____	27
6.4.2	Extension aux renvois de niveau d'exécution I et II _____	27
7.	Annexe _____	28

1. Situation initiale du projet pilote

1.1 Conditions juridiques générales

En tant qu'État membre associé des Accords de Schengen, la Suisse est obligée d'adopter et d'appliquer 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 (Directive sur le retour) ».

L'article 8, par. 6 de la Directive sur le retour stipule que « les États membres mettent sur pied un système efficace pour contrôler les renvois ». La directive n'apporte pas d'autre précision, mais les commentaires renvoient au texte « *Twenty Guidelines on Forced Return* » (Vingt principes directeurs sur le retour forcé) du Conseil de l'Europe. On peut conclure de ce document que les États peuvent déléguer ce contrôle à des agents non gouvernementaux (organismes extérieurs à l'administration).

L'article 71a de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) institue une règle pour la délégation du contrôle des renvois des étrangers. L'Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 précise l'étendue et le contenu du contrôle. L'OERE a été complétée par un paragraphe qui règle le contrôle des renvois par voie aérienne. Il faut préciser que seule une minorité de renvois a été effectuée par vols spéciaux.¹

L'étendue du contrôle concerne toutes les étapes, depuis la conduite de la personne à l'aéroport jusqu'à la remise aux autorités de l'État de destination (art. 15f par. 1 OERE). Lorsque des personnes ne peuvent être remises aux autorités de destination, le retour vers la Suisse est également envisagé (art. 15f par. 2 OERE). Les observateurs mandatés surveillent certaines ou l'ensemble des phases des renvois forcés. Ils établissent un rapport à l'attention de l'ODM pour chaque expulsion sous escorte ; ils rédigent un rapport d'activité et de gestion annuel à l'attention du Département fédéral de justice et police (DFJP) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CDCJP) (art. 15h par. 1 OERE).²

1.2 Rôle des observateurs

Les observateurs indépendants ont notamment pour mission d'observer de façon objective, sans parti pris et sans préjugé, les renvois forcés sur vols spéciaux. Ils portent à cet effet leur attention sur l'application juridiquement conforme de toutes les mesures et tous les moyens de contrainte utilisés par la police pour les rapatriements. Ils voient si les mesures de contrainte utilisées pour la mise en œuvre sont appliquées de façon proportionnée. Les observateurs font leurs observations sur la base des droits fondamentaux en vigueur. Ils ne sont pas chargés d'une fonction de contrôle. Ils sont constamment tenus de se conformer aux instructions des responsables de l'équipe chargée de chaque étape. Ils peuvent également transmettre des remarques et des suggestions à ces responsables d'équipe.

¹ En 2010, XX personnes ont été reconduites de force par vols spéciaux. XX personnes sont reparties accompagnées sur des vols réguliers et XX personnes sont parties de façon autonome.

² En 2011, il y a eu 9461 sorties contrôlées par voie aérienne. 6669 personnes ressortissaient de la loi sur l'asile, 2792 de la LEtr. Pour 6141 personnes, l'accompagnement s'est effectué jusqu'à l'avion. 165 personnes ont été expulsées par vol spécial (statistique des sorties swissREPAT, janvier 2012).

2. Projet pilote

2.1 Élaboration

Le DFJP a annoncé fin 2010 la création d'un projet pilote de six mois destiné à observer les renvois forcés par vols spéciaux. L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'est proposée pour ce projet avec un programme s'inspirant d'un projet mis en œuvre avec succès depuis plusieurs années en Allemagne, dans les Länder de Hesse, de Hambourg, de Rhénanie-Palatinat et de Rhénanie du Nord-Westphalie. Ce programme prévoit un contrôle indépendant exercé par des observateurs des renvois, mis en place par des organismes d'Église. Les observations sont discutées dans le cadre de forums réunissant des représentants des Églises, de la société civile, d'organisations internationales (UNHCR, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés) ainsi que des autorités. Ces comités d'experts publient un rapport annuel sur leurs observations des expulsions pour chacun des aéroports. Les travaux de ces forums sont confidentiels, mais, en raison de leur large assise, ils permettent un échange entre les différents experts impliqués. Ce qui assure de la transparence dans un domaine inaccessible autrement.

Au terme de plusieurs mois de discussions avec l'Office fédéral des migrations (ODM), la Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS) et l'OSAR se sont entendues avec l'ODM pour mettre en œuvre le projet pilote d'observation des renvois forcés. Ce projet a débuté le 1^{er} juillet 2011. L'Office fédéral des migrations, en tant que donneur d'ordre, a mandaté la Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS) pour l'exécution du projet pilote de six mois. La FEPS a accompli cette mission en collaboration avec l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Le contrat passé entre l'ODM et la FEPS mentionnait explicitement la possibilité de confier certaines tâches à l'OSAR. La Confédération a indemnisé la FEPS et l'OSAR de leurs dépenses.

Les expériences réalisées en Allemagne étant convaincantes, la FEPS et l'OSAR ont suggéré que soit mis en œuvre en Suisse le programme pratiqué chez nos voisins comportant observation et comité d'experts (que les Allemands appellent « Forum »). L'ODM et les autorités cantonales ont donné leur accord.

2.2 Objectif

L'objectif du projet pilote consistait à observer des renvois forcés par voie aérienne dans le cadre de la directive européenne. Le projet pilote se limitait à l'accompagnement des renvois forcés par vols spéciaux. Les renvois effectués par vols réguliers ne faisaient pas partie du mandat.

Selon ce projet, les observateurs devaient prendre en compte au total de 10 à 15 vols spéciaux, y compris une sélection de reconduites aux aéroports. Pour chaque intervention, ils rédigeaient un rapport construit selon un formulaire préalablement établi.

Selon l'article 15f de l'OERE, le contrôle comprenait les phases suivantes :

- la reconduite des personnes concernées aux aéroports,
- l'organisation au sol, dans les aéroports,
- le vol,
- l'arrivée à l'aéroport de destination et la remise des personnes concernées aux autorités de l'État de destination. Dans la mesure où cette remise ne pourrait avoir lieu, le contrôle concer-

nait alors également le vol de retour en Suisse, la réception à l'aéroport et la remise des personnes aux autorités cantonales compétentes.

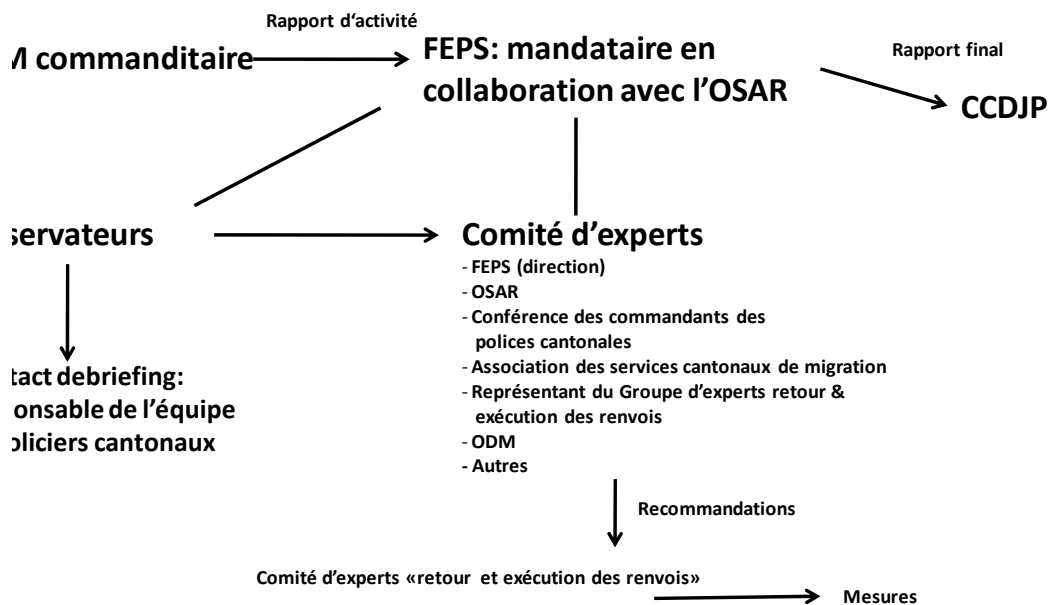
En vue de l'analyse du rapport d'observation, on a créé dans le projet pilote le *comité d'experts* où sont représentés, outre commanditaire et mandataire, les institutions gouvernementales compétentes et les observateurs (cf. ci-dessous le chapitre Organisation).

Les rapports des observateurs ont été présentés et analysés dans le comité d'experts où, en plus de la FEPS et de l'OSAR, siégeaient également l'ODM, un représentant de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), un représentant de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), ainsi que les observateurs. Sur la base de ces rapports, le déroulement des renvois forcés faisait l'objet d'une discussion et de propositions éventuelles d'amélioration.

En outre, cet accord avait pour objectif et pour objet, au cours de la période de six mois, de clarifier les diverses questions matérielles et d'organisation dans la perspective de la création d'une base pour poursuivre l'observation sous une forme définitive, ainsi que de vérifier le déroulement d'un futur système. Ce qui implique notamment la vérification des processus et de l'acheminement des informations ainsi que la création des instruments nécessaires. Pour l'observation, il s'agit d'un système nouveau et jusqu'ici inconnu en Suisse. Ce qui a suscité des réserves, aussi bien du côté des autorités que de la part des institutions de la société civile. On a donc accordé une grande importance à l'établissement de la confiance entre les différents acteurs et à l'apprentissage du fonctionnement d'un système d'observation.

2.3 Organisation

L'organisation du projet pilote se répartit de la façon suivante :



Note explicative sur les différents intervenants

Commanditaire

L'ODM a fonctionné en qualité de commanditaire, il était représenté dans le comité d'experts. L'ODM était le destinataire des rapports et siégeait dans le comité d'experts. Sur le plan opérationnel, l'ODM était responsable de l'information en temps voulu des mandataires et apportait un soutien logistique au moyen de son département SwissREPAT (fourniture de visas, etc.).

Mandataires

La FEPS était mandataire. Elle était chargée d'exécuter les tâches énumérées dans le contrat, en collaboration avec l'OSAR. Les responsables du côté de la FEPS étaient Philippe Woodtli, directeur du secrétariat, et Simon Röthlisberger, chargé de migration. L'un et l'autre ont siégé dans le comité d'experts. La FEPS était responsable de l'organisation et de la direction du comité d'experts, de la formation des observateurs (conjointement avec l'ODM) ainsi que de la publication du rapport final. C'est également sous sa responsabilité qu'ont été élaborées les recommandations destinées au comité d'experts « retour et exécution des renvois ». En ce qui concerne les tâches d'exécution et de coordination, la FEPS a toujours reçu des informations de la part de l'OSAR et, pour les questions essentielles, a participé aux décisions.

L'OSAR a apporté son soutien au projet. Elle a organisé les observations en collaboration avec l'ODM, elle a reçu les rapports des observateurs et les a transmis à tous les autres intervenants. Elle était représentée dans ce projet par son secrétaire général, Beat Meiner, et par Susanne Bolz, responsable du département Protection. L'OSAR a élaboré le rapport d'activité avec la FEPS.

Les observateurs et observatrices

Pour le choix des observateurs, les organisations impliquées (ODM, FEPS, OSAR) avaient le droit de faire des propositions. On s'est entendu sur le fait que, pour la phase pilote, il convenait de trouver des observateurs disposant d'une solide compétence dans ce domaine et qui soient également susceptibles d'être acceptés par les autorités concernées. D'un commun accord, cinq personnes ont été choisies comme observateurs.

Il s'agissait de

Dora Andres, anc. conseillère d'État, Canton de Berne

Mario Annoni, anc. conseiller d'État, Canton de Berne

Martina Caroni, professeure de droit international public, Université de Lucerne ; membre de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)

Laurent Krügel, ancien commandant de la police neuchâteloise

Hans Studer, ancien directeur de l'établissement pénitentiaire de Wauwilermoos

Les observateurs se sont documentés et ont accompagné les renvois forcés par vol spécial conformément à l'accord entre la FEPS et l'ODM. Ils ont présenté leurs rapports à l'OSAR. Ils ont fait part au comité d'experts de leurs expériences et ont fait des propositions en vue de l'amélioration du déroulement des opérations.

Le comité d'experts

Ce comité a servi de lieu de discussion pour les divers acteurs. Outre les représentants des commanditaires et mandataires ainsi que les observateurs, d'autres intervenants y ont siégé. D'une part, l'Association des services cantonaux de migration (ASM), représentée par Bernard Gut, directeur général de l'Office cantonal de la population du Canton de Genève, ainsi que la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS). La FEPS était chargée d'organiser et de présider les séances.

Le comité d'experts analyse, au moyen des rapports des observateurs, le déroulement et la pratique des renvois forcés par voie aérienne. Il fait des recommandations qui sont transmises au comité d'experts « retour et exécution des renvois ». Il est possible d'inviter d'autres personnes et d'autres intervenants aux séances du comité d'experts.

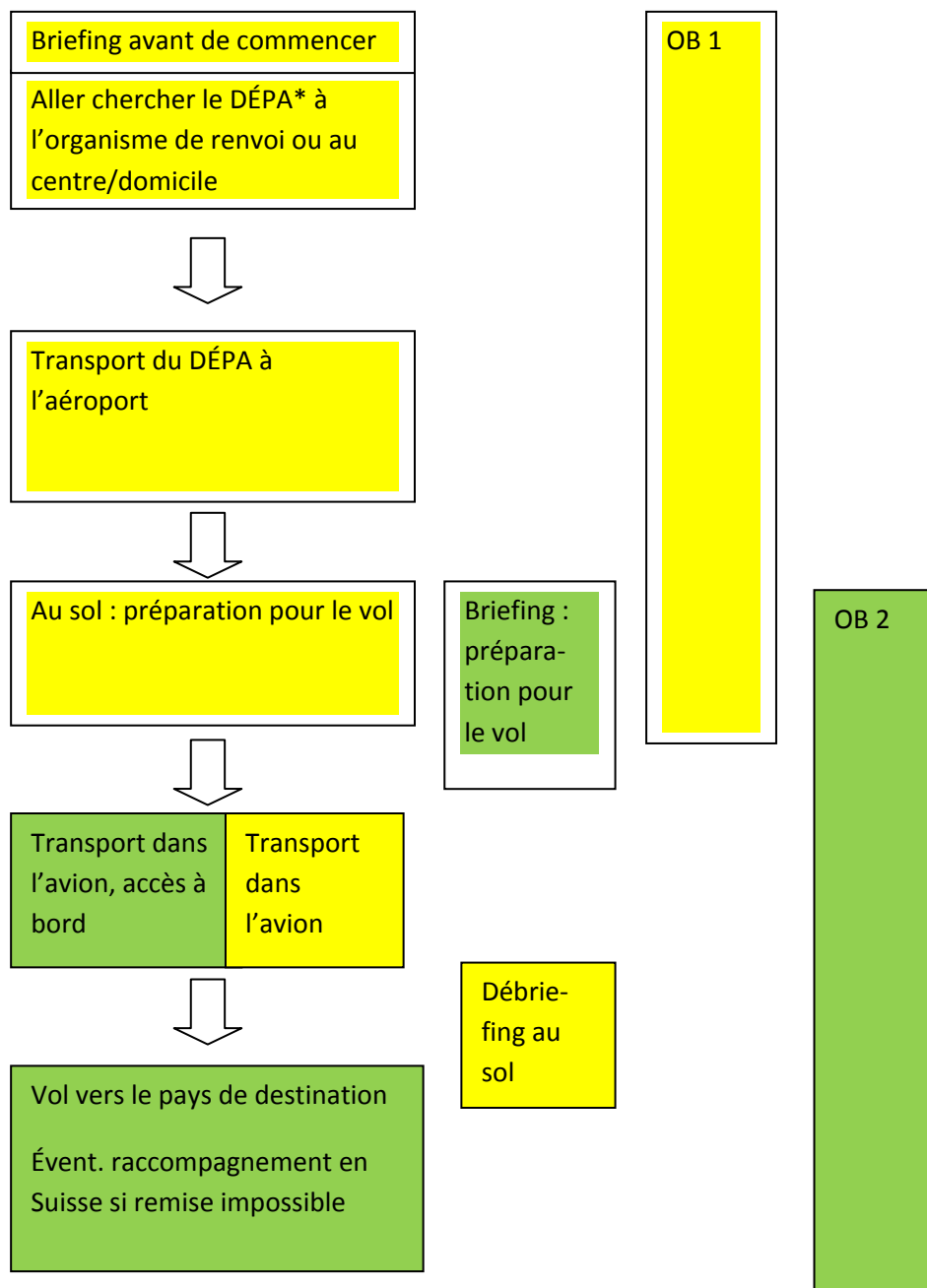
2.4 Les étapes du projet pilote

Décembre 2010	Publication officielle par le DFJP du mandat d'observation des renvois forcés.
Avril - Juin 2011	Négociations entre l'OFM, la FEPS et l'OSAR.
15 juin 2011	Information de l'OFM aux médias sur le démarrage du projet pilote.
Juin, Juillet 2011	Choix et recrutement des observateurs.
2 septembre 2011	Formation des observateurs.
23 septembre 2011	<p>1. Séance du comité d'experts, coup d'envoi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • discussion des rapports d'observation ; • réaction au feuille d'observation ; • discussion d'éventuelles recommandations.
16 novembre 2011	<p>2. Séance du comité d'experts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • discussion des rapports d'observation ; • discussion et adoption d'éventuelles recommandations en tenant compte des rapports déjà discutés le 23 septembre 2011 ; • réactions à la feuille d'observation ; • principe de publicité et communication ; • échange avec une délégation de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT).
14 décembre 2011	<p>3. Séance du comité d'experts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • discussion des rapports d'observation ; • échange avec des représentants venus d'Allemagne, le Forum observation des reconduites à la frontière, Francfort. Étaient présents le modérateur et un représentant de l'Église protestante ; un représentant de la police fédérale allemande chargé des renvois à l'aéroport de Francfort-sur-le-Main ; une représentante de l'Église protestante en Allemagne (EKD) ; • lecture et discussion du rapport

	<p>d'activité ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • discussion des recommandations.
jusqu'au 10 janvier 2012	Consultation et autorisation des recommandations par les membres du comité d'experts.
19 janvier 2012	Présentation des recommandations, par la FEPS, au comité d'experts « retour et exécution des renvois ».
22 mars 2012	<p>Information aux médias, conclusion du projet pilote contrôle des renvois.</p> <p>Ce rapport d'activité est remis à l'ODM, au DFJP, à la CCDJP et, après la conclusion du projet pilote, mis à la disposition du public.</p>

3. Observation des vols spéciaux

3.1 Déroulement de l'observation des renvois forcés – représentation graphique



*DÉPA : abréviation pour « déporté(e) » = personne à raccompagner par vol spécial

La plupart du temps, deux observateurs intervenaient pour chaque vol spécial. L'observateur/trice N°1 (OB 1) surveillait l'arrestation de la personne à rapatrier, soit au centre de détention ou au centre cantonal, puis l'accompagnait jusqu'à l'aéroport où il/elle surveillait la préparation de cette personne pour le vol spécial. Son intervention prenait fin au moment de l'accès de la personne dans l'appareil. Ensuite, il/elle participait au débriefing de l'équipe au sol. L'observateur/trice N°2 (OB 2) attendait

l'arrivée à l'aéroport de la personne à renvoyer, observait également en partie les préparatifs au sol et participait au briefing en vue du vol spécial. Ensuite il/elle accompagnait le vol spécial jusqu'à la remise aux autorités de l'État de destination des personnes à rapatrier. Dans le cas où cette remise ne pouvait se faire, l'observateur/trice N°2 était également chargé(e) d'observer le vol de retour de la personne étrangère jusqu'au canton.

Ce déroulement garantissait que les phases délicates de la préparation au sol et de l'accès à l'appareil puissent être observées par deux personnes. Pour des vols spéciaux plus importants, on prévoyait trois observateurs, deux au sol et un en vol.

La conduite à l'aéroport ne peut être observée que de façon ponctuelle dans le cas où les personnes à renvoyer proviennent de différents établissements pénitentiaires ou centres d'accueil.

3.2 Formes d'immobilisation. Mesures de contrainte

Au cours du déroulement du projet pilote, les formes d'immobilisation ont été encore développées.³ Depuis peu, on utilise les *mesures de contrainte de façon progressive*, c'est-à-dire que l'on commence par des mesures moins intensives. Selon la situation et l'opportunité, ces mesures peuvent être soit intensifiées, soit diminuées. Ce qui signifie l'abandon de l'emploi des moyens d'immobilisation utilisés jusqu'ici de façon très fortement préventive et ce qui aboutissait très souvent dès le début à une immobilisation complète. Concernant ces mesures de contrainte, on se conforme à la nouvelle terminologie suivante :

Immobilisation partielle : en règle générale, il s'agit de placer des menottes ou des entraves aux bras et aux chevilles ainsi que de poser un ceinturon. Les menottes et les entraves peuvent être attachées à ce ceinturon. Dans le cadre de cette mesure, les personnes concernées sont habituellement attachées seulement par les mains et peuvent marcher seules en ayant davantage de liberté de mouvement.

Immobilisation complète : il s'agit en plus de fixer les entraves de chevilles à la ceinture au moyen d'un cordon, et, le cas échéant, d'attacher la personne sur un fauteuil avec des liens, ainsi que de placer une protection (type casque de boxe) et éventuellement la pose d'un masque. Les personnes concernées sont ainsi immobilisées et peuvent être attachées sur un fauteuil roulant ou être portées. Dans l'avion, les personnes ainsi immobilisées peuvent être attachées au siège à l'aide des manchons et d'une corde.

Lors des rapatriements observés, ces mesures de contrainte ont été utilisées aux différents niveaux. Dans la plupart des cas, elles ont été adaptées, et généralement atténuées au cours du vol (cf. à ce propos la description dans les développements qui suivent).

Dans certains cas, les médecins ont administré un calmant aux personnes concernées, soit à la demande de celles-ci, soit sur prescription médicale, conformément aux articles 24 et 25 LUSC,⁴ pour prévenir la mise en danger de la personne par elle-même.

³ L'utilisation des moyens d'immobilisation se réfère à l'article 6a, 23 de l'Ordonnance relative à l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération, (OLUSC 364.3).

⁴ 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, LUSC) du 20 mars 2008, art. 24 et 25,

Art. 24 Surveillance médicale.

Toute personne retenue ou transportée doit faire l'objet d'une surveillance particulière par une personne au bénéfice d'une formation médicale lorsque :

a. pour des raisons médicales, elle a été calmée à l'aide de médicaments ;

Il ne faut toutefois pas utiliser les médicaments en lieu et place de moyens auxiliaires.

3.3 Vols spéciaux observés pendant la durée du projet pilote

Pendant le déroulement du projet pilote, dix vols spéciaux au total ont fait l'objet d'une observation. Lors de tous ces rapatriements, il s'agissait de vols de niveau 4, conformément à l'article 28, paragraphe 1, (d) de l'Ordonnance sur l'usage de la contrainte (OLUsC). Ces vols partaient de Genève, de Berne ou de Zurich. Six ou sept d'entre eux concernaient l'espace européen élargi et le Moyen-Orient. Trois ou quatre étaient à destination de l'Afrique. Pour trois de ces vols, il s'agissait de personnes frappées par un renvoi Dublin. Dans l'un des cas, il n'a été possible que d'observer la conduite à l'aéroport, car l'appareil affrété était trop petit pour permettre aux observateurs de participer au voyage. Lors d'un de ces vols, les personnes à rapatrier n'ont pu être remises au pays de destination, car celui-ci n'a pas accordé l'autorisation d'atterrir. Elles sont donc revenues en Suisse et ont été remises aux autorités cantonales.

Au total, ces renvois ont concerné 61 personnes. Pour deux vols, il y avait des familles avec enfants.

La description de l'observation des vols spéciaux suit dans ce paragraphe le déroulement des mesures de renvoi. Les observations sont présentées selon les phases suivantes :

- prise en charge dans l'établissement pénitentiaire ou l'institution d'accueil ;
- transport à l'aéroport ;
- préparation au vol spécial et phase d'accès ;
- vol ;
- vol retour et restitution aux autorités cantonales.

3.4 Synthèse des observations

3.4.1 Prise en charge à l'institution pénitentiaire de renvoi ou au domicile

Les observations des prises en charge des personnes à rapatrier extraites de leur cellule ou cherchées à leur domicile, ainsi que du transport à l'aéroport n'ont pu se faire que par échantillon, car la plupart du temps, ces personnes étaient amenées au vol spécial en provenance de différentes institutions cantonales. Une seule conduite à l'aéroport par vol spécial a fait l'objet d'une observation. Une seule fois on a pu procéder à l'observation de deux conduites à l'aéroport (voir également le schéma des observations de renvois, ci-dessus). Le choix des lieux de prise en charge a été décidé de façon que, au cours de la durée du projet pilote, les observateurs puissent suivre le plus grand nombre possible de situations dans différents cantons. Ont fait l'objet d'une observation des opérations de renvoi se déroulant dans les cantons de Vaud, de Genève, de Zurich, de Neuchâtel, de Berne, d'Argovie, des Grisons et de Bâle-Campagne.

Sur le fond, les observateurs sont d'accord pour dire que cette première phase des renvois forcés revêt une grande importance quant à la suite du déroulement des rapatriements. Il est décisif, pour la

b. selon un avis médical, des complications liées à son état de santé sont à craindre.

Art. 25 Médicaments

1 Les médicaments ne peuvent pas être utilisés en lieu et place de moyens auxiliaires.

2 Ils ne peuvent être prescrits, remis ou administrés que sur indication médicale et par des personnes autorisées en vertu de la législation sur les médicaments.

suite du processus, de savoir de quelle manière et avec quels facteurs de stress on procède à ces renvois.

C'est pourquoi tous les observateurs ont apprécié le fait que la prise en charge dans les établissements pénitentiaires ou les institutions d'accueil fasse déjà partie du processus d'observation.

Au cours de cette phase, la façon de procéder est très variable. Cela dépend, d'une part, de la personne faisant l'objet du renvoi, ou plus exactement du pronostic de la direction de l'établissement et des autorités cantonales quant au comportement probable de cette personne. Il y a donc un examen par cas individuel pour déterminer les moyens de contrainte appropriés.

D'autre part, on voit déjà à ce niveau que, selon les cantons, l'utilisation de mesures de contrainte est traitée différemment, par rapport à la façon dont les personnes concernées sont prises en charge à partir des institutions, ou encore quelle est la démarche choisie par les autorités responsables concernant l'utilisation de mesures de contrainte.

Dans les encadrés qui suivent, on trouvera des citations d'observateurs pour donner une idée de cette activité. Les personnes faisant l'objet d'une reconduite sont désignées par des numéros.

Selon la doctrine de la police, le niveau d'immobilisation est d'emblée le 4. La conduite et le comportement des dépas au réveil n'influencent pas cette décision. C'est durant le transport que les accompagnateurs peuvent diminuer l'immobilisation si tout se passe bien.

En l'espèce, c'est ce qui fut fait, les casques ont été enlevés après quinze minutes de voyage et les liens (contre la chaise) fixant les manchons au ceinturon desserrés.

Recommandations :

La question du niveau d'immobilisation demeure. La doctrine est assez répandue en Suisse alémanique. Ce qui est à souligner, c'est que le niveau d'immobilisation est ensuite adapté au comportement du dépa, ce qui m'apparaît juste du point de vue de la proportionnalité.

On a constaté que les formes de prise en charge, c'est-à-dire les façons de procéder pour aller chercher une personne dans sa cellule ou à son domicile, étaient diverses : ces personnes peuvent être surprises dans leur sommeil et maîtrisées de façon à provoquer le moins de résistance possible dès le début du rapatriement et afin de les empêcher de mettre leur vie en danger ou de se blesser. Il est arrivé aussi que des gens soient cherchés par une personne, dans leur cellule de l'établissement d'expulsion, et informés oralement du vol spécial imminent.

Sur la base des directives légales, il est entendu que les personnes concernées devaient être informées préalablement de leur rapatriement forcé. Mais elles n'en connaissaient pas la date, la prise en charge survenant par surprise.

Dans des cas assez rares, la prise en charge a été effectuée avec l'appui d'une équipe spécialisée d'intervention de la police cantonale, par contrainte, et immobilisation dès la cellule. Cela a été le cas lorsque l'on pouvait s'attendre à une forte résistance de la part de la personne concernée, ou s'il y avait une forte probabilité qu'elle se mette elle-même en danger. Une fois, l'intervention de l'équipe a été demandée par la direction de l'établissement pénitentiaire d'expulsion, car la personne concernée souffrait de troubles psychologiques et risquait de se blesser en avalant des lames de rasoir. Les membres de l'équipe d'intervention étaient partiellement masqués et portaient un vêtement spécial. Les observateurs ont estimé que cette mesure avait un caractère très radical. La présence d'un médecin compétent pendant le déroulement de cette action constitue dans ce cas un élément positif. Toutefois, au cours de la période des observations, cette forme de prise en charge a été exceptionnelle.

L'action du groupe d'intervention (six hommes équipés et cagoulés) est difficile. Le dépa crie et alerte le détenu voisin qui frappe contre sa porte. Après avoir été immobilisé dans son lit et après contrôle de sa bouche, les mains menottées dans le dos, le dépa est conduit au parloir pour les opérations d'immobilisation. Pendant ce laps de temps (vingt minutes), le dépa crie qu'il veut aller à l'hôpital et qu'il a avalé une lame de rasoir.

Les opérations d'immobilisation sont effectuées alors que le dépa alterne des phases de cris, de mouvements du corps dans un sens ou dans un autre et des moments de calme. Le médecin est présent.

L'immobilisation terminée (liens aux mains et aux pieds, casque, pas de filet), le dépa est installé (et attaché) sur un fauteuil roulant.

Lors d'autres prises de mesures ayant fait l'objet d'observations, le médecin de l'établissement était également présent dans la mesure où la santé des personnes concernées présentait des particularités justifiant cette présence. La présence directe d'un médecin durant ces faits a été appréciée positivement. Dans quelques cas, des calmants ont été administrés dès cette étape.

Dans la plupart des cas, la prise en charge s'est déroulée de la manière suivante : la direction de l'établissement et l'équipe des policiers ont réveillé la personne concernée en lui expliquant que l'expulsion allait avoir lieu le jour même et qu'il fallait se lever et préparer ses affaires. Ces personnes ont eu le temps nécessaire pour se vêtir et faire leur valise.

Trois policiers (un reste à l'extérieur) et un geôlier entrent dans la cellule du dépa. Ils lui passent les menottes et lui demandent de les suivre hors de la cellule. Le dépa refuse et veut préparer ses affaires lui-même. Les policiers acceptent et le laissent préparer ses affaires. Le dépa utilise plus de dix minutes pour ranger ses affaires. Pendant ce laps de temps, il insulte les policiers qui cherchent continuellement à baisser la pression.

Le dépa veut boire et se laver les dents. Les policiers sont calmes et attendent. Le dépa refuse de mettre des pantalons. Les policiers n'insistent pas et lui laissent son bas de training. Pendant ces épisodes, le dépa continue à insulter les policiers qui continuent à le calmer. Parfois, il leur demande pourquoi il doit partir. Les policiers lui répondent que c'est parce que sa demande d'asile a été rejetée. Il réclame le respect et les policiers lui assurent qu'il est respecté.

Le dépa sort finalement de sa cellule, mais refuse la fouille corporelle. On lui explique pourquoi la fouille est nécessaire (sécurité). Il refuse de s'asseoir sur une chaise, qu'il fait voler dans la salle à coup de pied. Finalement, la fouille a lieu debout et est effectuée en maîtrisant le dépa.

Chaque acte de la police nécessite une explication que les policiers fournissent.

Les rapports des observateurs indiquent que dans tous les cas les équipes de police ont agi de manière très professionnelle et qu'elles étaient très attentives à désenvenimer la situation. Les policiers s'adressaient de manière apaisante aux personnes à rapatrier. Ils les vouvoyaient et cherchaient à maintenir le dialogue et à les calmer. Les rapports montrent à l'évidence que cette situation représente un fort moment de stress pour les personnes concernées : elles ont été arrachées à leur sommeil par la police et on leur annonce sans équivoque qu'il faut maintenant partir. Il arrive que la communication soit compliquée du fait que ces personnes ne comprennent pas la langue locale, ni même l'anglais. Cependant, pour les cas observés, il a été possible de parler avec ces personnes. L'équipe comportait aussi parfois des policiers parlant la langue étrangère du dépa.

Les observateurs estiment que la situation de ces prises en charge est délicate et exigeante. L'atmosphère était parfois très tendue et les personnes présentes ressentaient une forte tension. Mais le comportement des policiers a toujours été considéré comme proportionné. Les équipes de policiers

se sont efforcées de traiter les personnes concernées avec respect et dignité, même s'il est évident que la contrainte a parfois été utilisée.

Ces personnes ont ensuite été conduites dans un local spécial où elles ont été habillées après une fouille corporelle. On leur a ensuite passé les menottes. En fonction des situations, d'autres mesures de contrainte (pieds entravés, immobilisation renforcée) sont utilisées dès le transport à l'aéroport. Lors de la fouille, on veille à traiter les personnes avec respect et dignité, à ne pas les dévêtir au-delà de ce qui est nécessaire. On leur donne par exemple une serviette pour se couvrir. Quand il s'agissait de femmes, la fouille était exécutée par du personnel féminin.

Le dépa a été réveillé dans la cellule disciplinaire (deux policiers en civil et cinq en uniforme : (« Kantonspolizei, keine Angst, alles ist in Ordnung ») et amené menotté dans la salle d'habillement et d'immobilisation. Il est calme. Il passe une visite corporelle (fouille) exécutée dans la dignité, le dépa reçoit une serviette de bain pour se dissimuler. Il est assis sur une chaise également recouverte par une serviette de bain.

Il est consulté sur chaque vêtement qu'il désire porter. Trois policiers entravent et deux surveillent le dépa.

Le chef d'équipe supervise les opérations à deux mètres. Il ordonne une immobilisation niveau deux (Teilfesselung) et prépare les bagages du dépa qui contrôle ses effets.

Selon les observateurs, le fait que le personnel de l'établissement pénitentiaire soit présent durant toute la prise en charge et puisse accompagner les personnes concernées jusqu'au moment où elles quittent l'établissement pénitentiaire ou l'institution d'accueil contribue à désenvenimer la situation. Ils sont tous d'accord pour dire qu'il est nécessaire que le personnel de police soit en nombre suffisant dès lors que l'on peut s'attendre à de la résistance. Dans les cas observés, il y a eu cinq membres des forces de police par personne à expulser.

Étant donné les réactions parfois très vives des personnes concernées, les observateurs se sont demandé dans quelle mesure ces personnes avaient compris ce qu'il se passait, ou plutôt comment s'était faite l'information préalable fournie par les responsables cantonaux. Plusieurs d'entre elles n'arrêtaient pas de demander ce qu'il leur arrivait. À Berne et à Zurich, on informe ces personnes à l'aide de photos représentant les divers niveaux d'immobilisation sur les procédures et les moyens de contrainte qui peuvent intervenir au cours d'un vol spécial. Cette méthode a été développée au cours du projet pilote et a pu être observée lors de vols ultérieurs. Les observateurs constatent qu'une information préalable appropriée est très importante pour les personnes concernées afin de les préparer à ce qui les attend.

3.4.2 Transport à l'aéroport

Le transport à l'aéroport s'est déroulé sans problème, en règle générale. Diverses mesures de contrainte ont été utilisées ; généralement, les personnes concernées n'étaient que menottées et avaient des manchons aux jambes. Il est arrivé que le transport se déroule sans que la personne soit immobilisée. Mais certains cantons organisent le transport avec immobilisation complète, intervenant dès l'établissement pénitentiaire. En fonction des situations, les immobilisations ont été adaptées, c'est-à-dire réduites, dès que les personnes concernées se sont comportées calmement.

Le voyage à Genève s'est passé sans problème. Entre 05h00 et 06h15, le policier assis à côté du dépa a contrôlé quatre fois la chaleur de ses mains et la circulation du sang.

3.4.3 Préparation à l'aéroport et transport dans l'appareil

L'arrivée, la préparation au vol ainsi que le transport jusqu'à l'appareil constituent des étapes délicates des rapatriements forcés.

Les observateurs ont eu la possibilité d'assister à ces procédures aux aéroports de Genève, Zurich et Berne.

Les personnes à rapatrier sont amenées dans des locaux spéciaux à l'arrivée à l'aéroport où on les prépare au vol, éventuellement après une nouvelle fouille corporelle. On leur propose d'aller aux toilettes.

Les dépas étaient pris en charge et préparés dans cinq emplacements distincts. À leur arrivée, on les recevait avec courtoisie en leur présentant la photographie d'une personne ayant été l'objet des mesures de contrainte qui allaient leur être appliquées. Il convient de mentionner ici que les mesures prises ont toujours été aussi légères que possible, aussi longtemps que les dépas adoptaient un comportement adapté à celles-ci. Avant d'être attachés, ils étaient invités à se rendre aux WC. Dans quelques cas où les dépas se sont opposés violemment à leur embarquement, ils ont été renvoyés sur les lieux de préparation et ont fait l'objet de mesures plus contraignantes que celles prises initialement.

Les dépas N° 1, 5, 6, 7 ont été répartis dans diverses pièces. Le dépa N°2 a été amené à ses enfants, on lui a enlevé ses entraves. On s'est très bien occupé des enfants, les accompagnateurs de vol ont pris contact assez tôt et avec sensibilité avec le dépa N° 2 et ses enfants.

Du point de vue des observateurs, l'étape de l'arrivée à l'aéroport s'est toujours déroulée de façon très ordonnée, les personnes à rapatrier ont été remises aux équipes au sol qui se tenaient prêtes sur place. Pour un seul cas, l'observatrice a constaté un comportement non professionnel, le dépa ayant été amené non menotté, il s'est vivement défendu et il a été laissé seul dans un véhicule tandis que l'équipe d'accompagnement allait prendre une pause café. Mais ce genre d'observation est totalement exceptionnel.

Le dépa N° 5 arrive en minibus. Dès l'arrivée, on entend tambouriner contre les parois du véhicule. Les deux accompagnateurs (le chauffeur et son coéquipier) descendent, disent quelques mots au responsable de l'intervention et vont au café. Le responsable regarde dans la voiture et voit que le dépa N° 5 a placé un lacet de chaussure autour de son cou et tire dessus. Il appelle immédiatement quatre policiers, ouvre la porte et trouve le dépa sans entraves et furieux. Les policiers enlèvent le lacet et cherchent à l'extraire de la voiture.

En général, les personnes à rapatrier dont le comportement était bruyant ou qui manifestaient de la résistance étaient préparées au vol à l'écart des autres personnes, plus coopératives. On voit dans les rapports que les responsables attachaient une grande valeur au principe de proportionnalité. Dans de nombreux cas, ce n'était que sur place que l'on décidait concrètement des mesures de contrainte appropriées, et cela dépendait du comportement des rapatriés. Les observateurs ont mentionné très positivement cette méthode généralement très nuancée. Et effectivement, les mesures étaient adaptées au comportement de la personne. On a pu observer dans certains cas que le degré d'immobilisation était augmenté selon que les expulsés manifestaient davantage de résistance à l'arrivée à l'aéroport. Dans d'autres cas, la décision immédiate du responsable de l'opération a consisté à renoncer à l'immobilisation totale prévue pour n'appliquer qu'une immobilisation partielle.

Les dépas N° 1 et 3 ont été préparés pour le vol au niveau 2 (avec seulement les menottes ; le ceinturon et les entraves de pied ont été placés par prudence pour le cas où il conviendrait d'augmenter le niveau). Le dépa N° 2 et l'enfant n'ont fait l'objet d'aucune mesure.

Il y avait donc, sur les vols spéciaux, des personnes soumises à des degrés divers d'immobilisation – selon les observateurs, cette méthode n'a posé aucun problème.

Autre situation délicate, selon les observateurs, l'entrée dans l'appareil. Pour les petits avions, on a constaté que la passerelle d'accès était étroite et ne comportait une rampe que d'un seul côté. Ce qui peut provoquer une situation dangereuse, c'est-à-dire qu'il y a risque de chute pour tout le monde si la personne expulsée résiste au cours de l'accès à bord.

D'une façon générale, cette situation a cependant été bien maîtrisée et les rapatriés ont peu résisté.

07h30, commencent les montées dans l'avion

07h39, les dépas sont à bord. Ils donnent vraiment l'impression qu'ils veulent rentrer chez eux.

Dans quelques rares cas, il a fallu par la suite appliquer un niveau d'immobilisation plus élevé.

Un dépa a refusé, sur le tarmac, de monter dans l'avion et s'est défendu avec violence.

Il a souillé son pantalon, il a fallu le ramener à la salle d'embarquement, le nettoyer et le changer. Il y a eu ensuite immobilisation complète et retour à l'appareil.

Les rapports montrent que le niveau des mesures de contrainte utilisées dépend aussi du nombre des expulsés. Pour la plupart des vols spéciaux observés, il s'agissait de trois à six personnes. À une seule occasion, il y a eu vingt-huit personnes. Les personnes chargées de l'observation de ce vol ont constaté qu'avec un nombre aussi élevé de rapatriés, la situation pouvait très vite devenir difficile et confuse. Il est révélateur que le seul dérapage verbal rapporté se situe précisément à l'occasion de ce vol.

Les dépas présentant le plus d'opposition suscitent parfois des attitudes très rigoureuses de la part des forces de police. Dans un cas au moins, un cadre s'est fâché et a ordonné à un dépa de s'asseoir avec une vigueur verbale, voire physique, qui dépassait probablement les nécessités.

Mais ce genre d'information constitue une exception absolue. Généralement, les représentants des autorités se sont conduits de façon très professionnelle.

Une remarque négative : les médecins accompagnant les vols spéciaux n'ont parfois pas ou seulement partiellement connaissance de l'ensemble des dossiers médicaux. Parfois, ce dossier n'est communiqué au médecin accompagnateur qu'à l'aéroport, le jour du départ. Dans ces conditions, il n'est pas possible de procéder à l'examen et à la vérification de ce dossier. Le personnel médical ne peut donc pas exercer le rôle qui lui est dévolu, ou uniquement dans une mesure restreinte.

Une longue conversation avec le médecin accompagnateur a révélé un problème lourd de conséquences : le médecin accompagnant le vol spécial ne reçoit aucune information de la part des médecins qui ont traité les dépas dans les cantons, ils invoquent le secret médical et refusent toute information, toute collaboration. Pour le médecin accompagnateur, cette absence d'information sur une éventuelle maladie des dépas représente un grave problème, car des événements médicaux pourraient ne pas être situés dans le bon contexte et il faudrait éventuellement les traiter en l'absence des renseignements nécessaires.

Des calmants ont été administrés, soit à la demande des intéressés, soit avec leur accord. Il est arrivé que des personnes expulsées, très énervées, se voient administrer des calmants sur prescription médicale, sur la base des articles 24 et 25 de la loi sur l'usage de la contrainte. En revanche, les médicaments ne peuvent être utilisés en lieu et place de moyens auxiliaires (LUc, art. 25, par. 1). Dans les cas observés, les calmants n'ont été utilisés qu'à partir du moment où la personne était déjà très énervée. L'administration a été effectuée par les médecins accompagnateurs chargés d'observer les personnes au cours du vol.

Deux dépas très récalcitrants ont reçu une injection intramusculaire de 10 mg de Dormicum afin de les protéger d'eux-mêmes. Ces deux personnes calmées de cette façon sont restées tout le temps sous surveillance de la part des médecins et des infirmiers. Pour l'une des deux, la protection de tête a été ôtée au bout d'environ une heure et l'immobilisation a été allégée.

Dans certains cas, le renvoi concernait également des enfants. Certaines mesures spéciales étaient alors appliquées. Les enfants étaient alors protégés de façon à ne rien percevoir des mesures d'immobilisation et on s'occupait d'eux de façon spéciale. Les mères, elles aussi, ont été bien traitées et, dans l'un des cas, elles ont accédé à l'appareil sans être entravées. Les équipes étaient dans ces cas particulièrement soucieuses d'agir avec humanité et décence. Les rapports indiquent que l'on s'est mis particulièrement à la portée des enfants. Ils ont eu la possibilité de monter dans l'appareil soit les premiers, soit les derniers. Les observateurs présents ont estimé que cette méthode était prudente et bonne. Les prescriptions de l'article 24 de l'OLUc ont constamment été respectées.

La dépa N°2 a été changée par deux femmes policières, les hommes de l'équipe au sol attendaient dans un bureau pour ne pas effrayer cette femme. Puis elle a été emmenée depuis la prison de l'aéroport jusqu'à la salle d'embarquement. Elle passait pour suicidaire, elle était depuis deux jours sous médicament (par ordonnance du service psychiatrique) et était assez assommée.

Le chef d'équipe a indiqué le niveau 2. Lorsque les enfants sont arrivés, les menottes ont été enlevées.

Les dépas N° 1, 5, 6, 7 ont été immobilisés au niveau 4 (immobilisation totale). Les enfants étaient dans une autre pièce et n'ont rien su de l'immobilisation.

3.4.4 Vols spéciaux

Selon les rapports, les vols ont été très tranquilles et, la plupart du temps, discrets.

Dans la plupart des cas, les expulsés qui étaient auparavant en colère se sont ensuite calmés et, en conséquence, les mesures de contrainte ont été en général allégées, les casques ôtés et les entraves réduites. Les personnes expulsées ont eu à manger et à boire.

Le vol s'est déroulé très calmement. Peu après le décollage, on a enlevé les casques des dépas N° 1 et 2. Au cours du vol, les dépas et les accompagnateurs ont eu à plusieurs reprises des boissons, des sandwiches et de petites collations. L'immobilisation des quatre dépas a été allégée pendant le vol. Le dépa N°4 a souhaité recevoir pendant le vol une assistance médicale, il se sentait nerveux et voulait un calmant. Mais comme il avait déjà reçu avant le départ, dans le canton, une grosse dose de calmant (Temesta), d'accord avec le médecin et l'infirmier, il a accepté de renoncer pour le moment à une dose supplémentaire. Peu avant l'atterrissage, les dépas reçoivent leur argent et leurs effets.

Le vol s'est déroulé très calmement après que le dépa N°4 se fut apaisé et eut cessé de protester. Environ trente-cinq minutes après le décollage, on lui a ôté son casque, vingt minutes après, on a adapté ses entraves et après une demi-heure supplémentaire, ce dépa qui, jusqu'ici, était le seul à occuper un siège couloir, a été mis, comme les autres, près d'un hublot. De temps en temps, ils parlaient entre eux. Au cours du vol, on leur a apporté à plusieurs reprises, comme aux accompagnateurs, des boissons, des sandwiches, de petites collations et des fruits. Peu avant l'atterrissage, l'équipe d'accompagnement a remis au dépa N° 1 son argent et ses objets de valeur.

Le dépa N°1, qui était assis devant moi et qui était toujours complètement immobilisé, est resté calme. On lui a administré en outre une perfusion de chlorure de sodium pour améliorer l'effet du Dormicum prescrit avant le décollage. Cette perfusion a été enlevée à 13h20. Il s'est plaint d'avoir le bras congestionné et disait qu'on voulait le tuer. Le médecin a quelque peu desserré le manchon au bras, la congestion a rapidement cessé. Après qu'il eut promis de rester calme, on lui a également enlevé le casque.

Il peut y avoir des problèmes pour se rendre aux toilettes pendant le vol. On rapporte le cas d'un expulsé qui n'a pas eu le droit d'aller aux toilettes et qui a dû satisfaire ses besoins dans un sac en plastique, ce qu'on appelle un « Traveljohn ». Dans tous les autres cas, les personnes expulsées ont eu le droit de se rendre aux toilettes de l'avion. L'une d'entre elles ne voulait pas quitter les cabinets. Il a fallu la maîtriser et l'immobiliser à nouveau assez énergiquement. Mais ce cas n'est pas la règle.

Chaque fois qu'un dépa voulait aller aux toilettes, il était accompagné par trois hommes du groupe d'intervention et un chef de groupe. Un accompagnateur le précédait et le tenait par le ceinturon. Les dépas urinaient seuls et les menottes étaient desserrées pour cela. Les toilettes ont été très utilisées.

Vers 14h15, il a voulu se rendre aux toilettes et il y a été accompagné, mais ensuite il a refusé de quitter les toilettes. L'équipe d'accompagnement l'a fait sortir des toilettes et on lui a de nouveau placé une immobilisation complète. Il se débattait violemment et il a fallu le porter à son siège. Il a continué de se comporter bruyamment, avec des revendications et beaucoup d'agitation. Ce fut le seul dépa à faire des difficultés.

3.4.5 Arrivée dans le pays de destination et remise aux autorités

Lors de l'arrivée dans le pays de destination, les observateurs assistent à la remise aux autorités. Il y a eu parfois des moments d'attente, les autorités du pays d'origine n'étant pas toutes bien informées ou organisées.

11 heures : le chef d'équipe et deux collaborateurs de l'OFM quittent l'appareil et s'entretiennent avec deux policiers en uniforme. L'un des collaborateurs de l'OFM parle russe.

11h02 : on appelle le premier dépa. Il n'a plus que les menottes. Il passe dans le couloir avec un accompagnateur qui le précède et un autre qui le suit. À la hauteur de la première rangée de sièges, on lui enlève les menottes. Je me trouve immédiatement à proximité du dépa. Les menottes n'ont laissé aucune trace sur les poignets. Le dépa reçoit ses objets de valeur personnels. Les accompagnateurs restent à bord et le dépa descend seul la passerelle. Le policier lui fait un signe et lui indique d'attendre. Puis on les appelle l'un après l'autre et ils sont remis avec la même procédure. Personne ne résiste, tout se passe très tranquillement.

Toutes les personnes ainsi rapatriées ont pu entrer dans les pays de destination, à l'exception d'un vol qui n'a pas eu l'autorisation d'atterrir, de sorte que l'appareil, après une escale, a dû repartir pour la Suisse.

Au cours de cette phase pilote, les expériences concernant le traitement médical et psychologique des expulsés après l'arrivée au pays de destination ont été autant positives que négatives. Dans l'un des cas, malgré un avertissement médical préalable concernant la nécessité de traiter l'un des rapatriés, il n'y avait pas de traitement médical disponible à l'arrivée. Il a fallu qu'une ONG s'en occupe au pied levé.

3.4.6 Réaction aux observations effectuées

Tous les observateurs signalent qu'ils ont été très bien accueillis par les équipes d'intervention et que les informations nécessaires leur ont été communiquées. Ils étaient présents lors des briefings préparatoires, ils ont pu se présenter et expliquer les raisons de leur intervention. Selon les observateurs, les équipes ont toutes considéré comme positif le fait que leur travail soit observé. En outre, les observateurs signalent une bonne collaboration avec la police.

4. Comité d'experts

- Dans le comité d'experts, les mesures de renvoi présentées dans le chapitre précédent ont été discutées en détail. Au cours de toutes les séances, les observateurs ont eu l'occasion de rendre compte des expériences faites et de formuler des recommandations.
- Lors de la séance du comité d'experts du 23 septembre 2011, on a essentiellement abordé la question des feuilles d'observation et la façon d'aborder les comptes rendus.
- Le 16 novembre 2011, à la deuxième séance du comité d'experts, on a parlé des devoirs d'information et des conséquences du principe de publicité. Des représentants de la Commission nationale de prévention de la torture étaient présents et ont présenté leur travail.
- Le 14 décembre 2011, lors de la troisième séance du comité d'experts, on a discuté des recommandations au comité d'experts « retour et exécution des renvois » (cf. annexe) ainsi que du rapport d'activité. En outre, il y eut un échange avec des personnes au travail en Allemagne qui s'occupent du suivi à l'aéroport de Francfort-sur-le-Main. On a accueilli le pasteur Andreas Lipsch, modérateur du forum à l'aéroport de Francfort, le commissaire principal Marc Wiese, directeur de l'inspection de la direction de la police fédérale à l'aéroport de Francfort et Nele Allenberg, conseillère juridique auprès du représentant du Conseil de l'EKD au Bundestag et à l'UE.
- Dans le comité d'experts, la collaboration entre représentants des différentes institutions et observateurs a été constructive. Ce comité a été essentiel pour créer la confiance et initier un processus de rapprochement entre les différents acteurs. On a bien vu la nécessité de disposer d'un lieu d'échange où les rapports des observateurs puissent être discutés à partir de dif-

férents points de vue et où l'on soit à même de tirer des conclusions. Le comité d'experts est donc un élément clé du processus de suivi.

5. Les effets du suivi

Le projet pilote de contrôle des renvois a produit des effets dans plusieurs domaines, créant ainsi, dans le sens de la directive européenne sur les rapatriements, davantage de transparence à propos des expulsions par vols spéciaux.

- *Premièrement*, sur la base des discussions des rapports des observateurs, des recommandations concrètes concernant la pratique ont été élaborées et adoptées. Ces recommandations apportent des améliorations aussi bien pour les personnes expulsées que pour celles qui sont chargées de l'application. On trouvera ces recommandations en annexe de ce rapport d'activité.
- *Deuxièmement*, les observateurs ont gagné la confiance des autorités chargées de l'application. Ils ont ainsi contribué de façon très importante à la conclusion positive du projet pilote.
- *Troisièmement*, on a réfléchi aux questions de système et de procédure concernant l'organisation d'une méthode de suivi efficace et durable. Ces discussions dans le comité d'experts ont posé les bases des réflexions à propos d'un futur système de suivi. On les trouvera dans le chapitre suivant.

6. Réflexions pour l'avenir du suivi

Dans la perspective d'un futur système de suivi et sur la base des expériences faites au cours de la phase pilote, les questions présentées ci-après ont paru essentielles.

6.1 Observations

6.1.1 Organisation

Pour pouvoir observer une expulsion par vol spécial, il faut résoudre toute une série de questions d'organisation et de logistique. Par exemple, vérifier si les observateurs doivent être à proximité, et donc s'il faut trouver un hôtel, ou comment les observateurs vont pouvoir arriver sur le lieu du rendez-vous avant l'intervention. L'idéal étant que ces tâches soient assurées par l'organisation mandataire.

Pour s'assurer de la disponibilité des observateurs et du reste de l'organisation de cette intervention, il est nécessaire que l'institution mandataire soit informée en temps utile, par l'institution commanditaire, de la date prévue pour le vol spécial.

6.1.2 Annonce de l'opération d'observation aux autorités chargées de l'exécution

Les autorités chargées de l'exécution doivent en outre être informées à l'avance de la présence d'observateurs : d'un côté, il s'agit d'une question de transparence, pour que les autorités ne soient pas surprises par l'opération d'observation. D'autre part, il convient de discuter d'avance en détail avec les responsables de l'intervention pour savoir où et quand les observateurs vont pouvoir les rejoindre. Il faut entre autres vérifier s'il est possible de prendre place dans les véhicules lors du transport aux aéroports. De même pour les vols spéciaux : si l'institution mandataire annonce une action d'observation, il est nécessaire de garantir que des observateurs vont pouvoir participer au vol.

6.1.3 Accès à l'expulsion

La décision de savoir quelles parties de l'expulsion feront l'objet de l'observation, ainsi que le nombre des observateurs devrait être du ressort de l'institution mandataire – compte tenu des conditions générales du mandat. C'est un élément essentiel de succès pour un suivi crédible et indépendant.

6.1.4 Nombre des observateurs

En particulier lorsqu'il s'agit de vols spéciaux importants, il se peut que, même avec plusieurs observateurs, en raison des actions qui se déroulent en parallèle, il ne soit pas possible d'observer l'ensemble, mais uniquement des déroulements isolés ou quelques expulsés. Il semblerait donc judicieux, pour ces vols, de désigner plus d'un observateur ou observatrice par unité à observer.

La répartition des observations en deux phases a fait ses preuves : la durée de l'intervention se trouve ainsi réduite à une mesure acceptable. Un observateur ou une observatrice participe au transport vers l'aéroport puis aux opérations de préparation au sol. Un ou une autre prend part dans la mesure du possible aux préparations au sol ainsi qu'au briefing du vol, puis accompagne le vol.

6.1.5 Méthode de documentation

La méthode utilisée au cours de la phase pilote a fait ses preuves : les observateurs prenaient des notes au cours de l'intervention et les intégraient ensuite dans un formulaire de compte rendu nouvellement mis au point. Ils présentaient oralement leurs observations lors des séances du comité d'experts.

6.1.6 Contacts entre observateurs et policiers/policières

On a pu constater au cours de la phase pilote que beaucoup de membres des forces de police qui ont exécuté les expulsions observées ont réagi positivement à la présence des observateurs. Sur place, ils s'intéressaient souvent à l'évaluation des observateurs concernant l'intervention. C'est pourquoi il faudrait maintenir des possibilités de contacts entre observateurs et policiers après l'intervention dans le cadre des débriefings. En outre, on propose de créer des moyens d'information à l'intention des autorités d'exécution au sujet des objectifs et de la façon de fonctionner de ces suivis.

6.1.7 Informations concernant les expulsés :

Il est essentiel de disposer, préalablement aux vols spéciaux, d'informations de base concernant les dépas, les personnes à rapatrier. Ces informations concernent des questions médicales ou psychologiques, le sexe, l'âge, les relations familiales ou un comportement antérieur considéré comme « difficile ». Elles permettent d'obtenir une évaluation de la situation aussi proche que possible de la réalité et fournissent à l'institution mandataire des éléments utiles pour le choix des opérations d'expulsion à observer.

6.1.8 Contacts des observateurs avec les dépas/rapatriés, information des dépas concernant l'accompagnement par les observateurs

Au cours de la phase pilote, les observateurs ont eu des contacts ponctuels avec les personnes à rapatrier. Pour l'avenir, il faut se demander si les observateurs doivent être explicitement présentés aux expulsés afin que ceux-ci sachent que leur expulsion est observée, et qu'ils ont en principe la possibilité de s'entretenir avec les observateurs. Il importe donc que les observateurs soient connus des personnes expulsées. Compte tenu des circonstances et de la situation d'ensemble, il faudrait laisser à l'appréciation des observateurs le soin de prendre contact avec les personnes expulsées.

6.1.9 Connaissances des instructions et des documents importants

Pour permettre aux observateurs d'accomplir leur travail, il est nécessaire qu'ils aient connaissance des instructions importantes et d'autres documents écrits essentiels communiqués par les autorités chargées de l'exécution de l'opération.

6.1.10 Supervision des observateurs

Les observations consistent pour une part à constater et à consigner par écrit des situations humaines difficiles. Pour permettre le processus de reconstruction individuelle des observateurs, il semble qu'il serait utile – en s'appuyant aussi sur les expériences allemandes – d'instituer une supervision dans le cadre d'un système de suivi durable.

6.1.11 Profil des futurs observateurs

Étant donné ce niveau d'exigence (cf. ci-dessus : *Supervision*) il est recommandé, à l'avenir, d'employer des observateurs ayant une expérience pratique et des connaissances théoriques avérées dans ce domaine et disposant d'un vécu suffisant.

6.2 Exploitation des rapports d'observation et élaboration des recommandations

6.2.1 Comité d'experts

Au cours de la phase pilote, le comité d'experts a fait ses preuves. Ce comité, avec les observateurs, constitue l'élément central du suivi. Il est absolument nécessaire de disposer d'un cadre permanent, institutionnel, où pourront avoir régulièrement lieu, dans une ambiance aussi confidentielle que possible, les discussions sur les rapports d'observation, l'élaboration des recommandations et un échange de niveau professionnel.

La composition du comité d'experts, constitué des observateurs, de l'institution mandataire ainsi que des intervenants gouvernementaux s'est révélée appropriée. À l'avenir, il conviendra d'attacher une grande importance à bien implanter le comité d'experts dans la société civile aussi bien que chez les participants gouvernementaux et non gouvernementaux.

On propose donc d'intégrer les personnes suivantes dans le comité d'experts :

- a. *Des représentants des autorités* : en principe, les autorités compétentes des différents niveaux gouvernementaux doivent faire partie du comité d'experts. Et notamment le comité d'experts « retour et exécution des renvois », ou les institutions qui s'y trouvent représentées doivent y figurer de façon appropriée. Et ceci sur la base de la réflexion qui estime que la sphère d'activité du suivi, d'un point de vue actuel, ne peut se situer que dans le domaine de travail du comité d'experts « retour et exécution du renvoi ». Il faut qu'ils aient la possibilité de s'exprimer directement à propos des observations et de collaborer à d'éventuelles recommandations.
- b. *Des représentants de la société civile* : il faut que prennent place dans le comité d'experts des personnes compétentes dans les domaines de l'asile et du retour. Ce qui accroîtra l'importance et la légitimité du comité d'experts et du suivi dans son ensemble.
- c. *Des représentants des soins médicaux donnés au cours des vols spéciaux* : les questions médicales sont essentielles lors de l'exécution des renvois forcés. Ces questions de soins médicaux se posent aussi bien lors de la confirmation de l'aptitude au transport aérien que pour le degré de l'examen préalable, ainsi que pour l'accompagnement au cours des vols spéciaux. Étant donné que l'on a reconnu la nécessité d'une action médicale pour les expulsions, il semble indiqué d'intégrer de manière appropriée l'aspect médical dans le comité d'experts du suivi.
- d. *Invités et experts* : de façon à pouvoir aborder des questions spécifiques ou pour constituer un réseau national et international, il faut pouvoir continuer à inviter dans le comité d'experts, selon les besoins, des experts ou des représentants d'institutions.

6.2.2 Destinataires des recommandations

Pour le projet pilote, il a été convenu que les recommandations élaborées par le comité d'experts seraient adressées exclusivement au Comité d'experts « retour et exécution des renvois ». Il faudra voir si, à l'occasion d'un futur système de suivi, d'autres institutions – par exemple les cantons ou la CCDJP – pourraient recevoir des recommandations du comité d'experts. Il faut que ces recommandations puissent à tout moment être transmises aux intéressés.

6.3 Formes de l'organisation d'un futur suivi

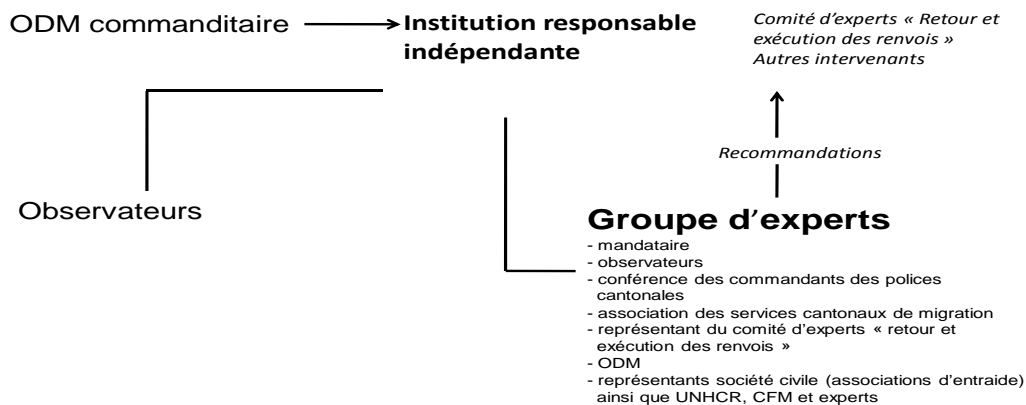
6.3.1 Institution responsable

En raison des directives légales, les autorités fédérales sont tenues d'instituer un suivi indépendant. À cette fin, il est donc recommandé de confier un mandat à une institution indépendante compétente dans le secteur migration et retour. La phase pilote a montré que la pression provoquée dans le public par ce genre de mandat pouvait être assez forte. Il est donc essentiel qu'une institution solide – comme une institution organisée en association indépendante, ou une commission nationale – disposant d'un large appui dans la société, soit ce mandataire. Ce qui améliorera la crédibilité de l'activité de suivi dans l'opinion publique comme dans les institutions, gouvernementales ou non.

Une institution responsable indépendante devra assurer les tâches et les fonctions essentielles suivantes :

- Mise en place des conditions générales appropriées pour le travail du comité d'experts. Ce qui comporte, entre autres, l'organisation des séances, la préparation des rapports d'observation, l'élaboration des recommandations, l'association d'experts extérieurs au comité d'experts.
- Rédaction d'un rapport d'activité annuel ainsi que de travaux fondamentaux spécifiques sur la question des rapatriements.
- Organisation et coordination des opérations d'observation avec les différents partenaires ; ce qui comporte le choix stratégique des programmes d'observation.
- Recrutement, formation et formation complémentaire des observateurs.
- Gestion des observateurs employés par cette institution responsable.
- Relations publiques régulières et interlocutrices des correspondants des médias (cf. ci-dessous la recommandation *Relations publiques*).
- Interconnexion, sur le plan national et international, avec les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui s'occupent des rapatriements et des retours (cf. ci-dessous la recommandation *Interconnexion nationale et internationale*).

À partir de ces réflexions, la structure suivante en vue d'un futur système de suivi est proposée sur le modèle de l'organisation du projet pilote :



6.3.2 Relations publiques

Le projet pilote a confirmé l'hypothèse selon laquelle le travail auprès de l'opinion publique avait une grande importance. L'intérêt manifesté par les médias a été très élevé.

En ce qui concerne l'institution mandataire, il est essentiel, pour des raisons de crédibilité que, dans le cadre des directives légales concernant la protection des données, elle soit autorisée à communiquer des informations au public sur l'activité des observateurs et sur les travaux du comité d'experts. Elle doit pouvoir jouer un rôle déterminant dans le secteur des relations publiques.

En même temps, l'expérience prouve que les observateurs eux-mêmes sont sollicités par les médias pour donner des informations. Pour un suivi transparent des rapatriements, il est indiqué de donner aux observateurs une compétence aussi large que possible relative aux questions des médias.

6.3.3 Relations entre un suivi exercé dans la durée par le mandataire et la CNPT

D'octobre 2010 à décembre 2011, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a observé six vols spéciaux. Toutefois, la mission de la CNPT et le mandat de la FEPS relatif au projet pilote se situaient à deux niveaux (juridiques) différents : la CNPT est une instance indépendante des autorités. En revanche, le projet pilote du suivi des rapatriements ainsi qu'un futur système de suivi s'inspirent de la directive de l'UE sur le retour et des directives juridiques suisses correspondantes.

Il conviendra donc d'être très attentif à l'échange sur le fond entre la CNPT et la future institution mandataire de suivi.

6.3.4 Interconnexion nationale et internationale

Il semble avantageux d'entretenir des échanges avec d'autres organisations qui s'occupent du suivi des retours. La directive européenne sur les retours prescrit ce suivi, mais seuls quelques pays européens et membres de l'Espace Schengen ont introduit ce système. On pourrait transmettre à d'autres pays les expériences suisses. Il faudrait là aussi être attentif à un échange avec des institutions nationales compétentes dans des domaines voisins.

6.4 Aperçu de l'activité de suivi

6.4.1 Suivi ponctuel dans le pays de destination

La base juridique et le mandat confié par la Confédération fournissent un cadre clair à l'activité de suivi : les retours font l'objet d'une observation depuis la conduite à l'aéroport jusqu'à la remise aux autorités du pays de destination. En principe, sur la base de la vérification effectuée au cours de la phase préparatoire au renvoi par les autorités chargées de prendre la décision, et en fonction du principe de non-refoulement, on peut présumer que les personnes à rapatrier ne courent aucun danger après avoir été remises aux autorités du pays de destination. Il reste à savoir s'il convient de s'assurer que ces vérifications sont toujours exactes.

Aussi suggère-t-on d'examiner des possibilités de continuer, dans certains cas précis, dans le cadre d'un projet pilote, un suivi limité dans le temps dans le pays de destination.

6.4.2 Extension aux renvois de niveaux d'exécution I et II

La base juridique du suivi prévoit « le contrôle du renvoi par voie aérienne » (Art. 15f, Étendue des contrôles, RS 142.281 Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers, OERE). Actuellement, les suivis se limitent aux renvois par vols spéciaux. Des questions relatives à la proportionnalité et aux mesures de contrainte se posent sous une forme atténuée pour les niveaux I et II. En se fondant sur les bases juridiques et sur ces réflexions concernant le fond, on propose d'étendre le suivi, avec une moindre intensité, à ces formes de renvoi. Il faudrait, en particulier pour les niveaux I et II, effectuer des sondages au hasard pour l'accompagnement aux aéroports.

7. Annexe

Observations et recommandations du suivi des renvois – Recommandations du comité d'experts

Les recommandations résultant de la phase pilote ont été transmises et présentées au comité d'experts « retour et exécution des renvois » le 19 janvier 2012. À la suite de cette séance, le comité examine actuellement la mise en œuvre de ces recommandations.

Au cours de ses trois séances, le comité d'experts a défini des champs d'action sur la base des rapports d'observation et a élaboré des recommandations à l'attention du comité d'experts « retour et exécution des renvois ». À côté de ces recommandations concrètes, le comité d'experts a discuté des sujets suivants :

Premièrement : étant donné que les renvois par vols spéciaux n'interviennent qu'en dernier recours, il est essentiel d'informer en détail les personnes concernées sur les possibilités de retour volontaire ainsi que sur les différents niveaux d'application et les éventuelles restrictions de la liberté personnelle qui y sont liées.

Deuxièmement : on accorde beaucoup d'importance à une stratégie tendant à désenvenimer la situation. Il est donc essentiel, et cela est également évoqué lors de la plupart des briefings, que le comportement de toutes les personnes impliquées s'applique à désenvenimer la situation d'expulsion. On accorde une grande importance à la communication verbale. Le fait que, lors des renvois observés, cette communication verbale entre policiers et personnes expulsées ait été garantie est un point positif.

Troisièmement : l'organisation au sol et le personnel d'accompagnement en vol ont fait preuve d'un haut niveau de professionnalisme. D'après les expériences ponctuelles effectuées au cours de la phase pilote, le tableau est moins homogène lorsqu'il s'agit des groupes intervenant lors de la conduite aux aéroports. La question se pose de la formation des personnes chargées de ces conduites.

Quatrièmement : à l'occasion des vols observés au cours de la phase pilote, les observateurs ont rapporté que les relations avec les enfants faisant l'objet du renvoi étaient bien adaptées : on s'est spécialement occupé d'eux et, par exemple lors de l'immobilisation des autres personnes expulsées, on leur en a caché la vue. Ils ont pu monter à bord séparément. On a signalé dans le comité d'experts que, d'un point de vue fondamental, sur la base de la Convention des droits de l'enfant, pour des décisions et des actes concernant les enfants, le bien de l'enfant doit être prioritaire. Il est donc indiqué de faire intervenir des accompagnateurs ou accompagnatrices supplémentaires et spécialement formés dans ce sens.

Recommandations

1. Préparation des personnes à renvoyer – Informations sur les vols spéciaux

Pour les personnes concernées, les vols spéciaux représentent une situation d'exception. Le déroulement des événements prévus lors d'un vol spécial est connu des autorités chargées de l'exécution ainsi que des observateurs. Les personnes à rapatrier sont elles aussi informées à l'avance des modalités d'un vol spécial. Mais le déroulement concret, les compétences, les actions – la façon dont va se dérouler le transport à l'aéroport, la préparation au vol et l'immobilisation, le délai avant embarquement, le vol, la façon dont les choses vont probablement se dérouler au moment de l'arrivée à

destination – relèvent de l'inconnu. On a fait observer, dans le comité d'experts, qu'entre l'information sur le vol spécial et l'exécution, il pouvait y avoir des délais assez importants.

- Le comité d'experts recommande par conséquent que l'on examine les possibilités d'informer les personnes à rapatrier sur les modalités concrètes du vol spécial juste avant que celui-ci ne se déroule.

2. Suivi médical sur le vol spécial – Transfert des dossiers médicaux et des médicaments

Les médecins accompagnant les vols spéciaux ne disposent parfois pas des dossiers médicaux, ou seulement d'une façon partielle. Ou alors, ce dossier n'est remis au médecin accompagnateur qu'à l'aéroport, le jour du vol spécial. Il faut que les accompagnateurs médicaux puissent voir et vérifier les dossiers de façon satisfaisante. Sinon, le personnel de santé ne peut assurer le rôle qui lui est imparti, ou uniquement de façon limitée.

- Le comité d'experts recommande par conséquent que les dossiers médicaux et les informations nécessaires sur l'état de santé des personnes concernées soient mis à la disposition du personnel médical en temps voulu pour permettre une préparation – sous réserve des dispositions relatives à la protection des données. On doit pouvoir disposer de listes éventuelles de médicaments pour les personnes à rapatrier, y compris de drogues de substitution.

3. Suivi médical après la remise aux autorités du pays de destination

Au cours de la phase pilote, les expériences concernant la prise en charge médicale et psychologique des personnes à rapatrier après leur arrivée au pays de destination ont été autant positives que négatives. Dans l'un des cas, bien que les médecins aient fait savoir à l'avance que l'une des personnes aurait besoin d'être prise en charge, rien n'était disponible à l'arrivée. La prise en charge indispensable a dû être effectuée de façon improvisée par une ONG.

- Dans la mesure où un rapatriement se révèle possible en dépit de problèmes médicaux à condition que la personne puisse être prise en charge dans le pays de destination, le comité d'experts recommande que les autorités responsables de l'exécution engagent et garantissent des mesures appropriées avant le départ. Si la garantie n'est pas possible, il convient de suspendre le rapatriement.

4. Recommandation technique : accès à bord de l'appareil

On a constaté à différentes reprises dans le cas de petits avions que la passerelle d'accès était étroite et n'était pourvue d'une rampe que d'un seul côté. Ce genre de situation engendre un risque de chute aussi bien pour les personnes à rapatrier que pour les policiers au moment de l'accès à bord.

- Le comité d'experts recommande par conséquent l'installation de conditions d'accès à bord sécurisées.

5. Proportionnalité des mesures de contrainte : modes d'arrestation et immobilisations

L'utilisation des mesures de contrainte doit être *adaptée à l'objectif recherché, nécessaire (interdiction de tout excès) et acceptable*. Ce qui signifie qu'il doit y avoir un rapport raisonnable entre *l'objectif et la réalisation de l'arrestation*. Ces questions de proportionnalité se posent lors de l'arrestation, de la conduite à l'aéroport, aussi bien que pour les immobilisations au sol et durant le vol :

a. Modes d'arrestation

On a constaté que les modes d'arrestation, c'est-à-dire les méthodes utilisées pour aller chercher les personnes à rapatrier dans leur cellule ou à leur domicile, étaient diverses : parfois ces personnes sont surprises dans leur sommeil et maîtrisées de façon à ne provoquer qu'aussi peu de résistance

que possible dès le commencement du processus de retour. Parfois, on observe qu'une personne vient chercher le rapatrié dans sa cellule du centre de détention aux fins d'expulsion et l'informe oralement du vol spécial imminent.

- Le comité d'experts recommande la mise en place d'un échange intercantonal portant sur les expériences faites à partir des diverses pratiques d'intervention afin d'en faire ressortir les avantages et les inconvénients. Il est essentiel aux yeux du comité d'experts que le mode d'arrestation soit proportionné et adapté au cas par cas.

b. Transport à l'aéroport

Au cours de la phase pilote, on a pu observer diverses utilisations de mesures de contrainte : pour le transport jusqu'à l'aéroport, la gamme allait de l'immobilisation zéro à l'immobilisation maximum. Signalons que les immobilisations complètes interviennent surtout pour des raisons de sécurité à bord des vols spéciaux. En revanche, les transports à l'aéroport sont comparables aux autres missions de police.

- Le comité d'experts recommande de revoir l'utilisation et la proportionnalité des mesures d'immobilisation lors des transports à l'aéroport ainsi que les marges de manoeuvre nécessaires des unités d'intervention. Comme pour les modes d'arrestation, il convient d'utiliser au cas par cas de manière appropriée l'utilisation de mesures de contrainte lors des transports à l'aéroport.

c. Immobilisations à bord et en vol

Il faut noter comme élément positif que, selon les vols spéciaux, des formes variables d'immobilisation ont été utilisées, ou même aucune immobilisation. Assez souvent, les mesures de sécurité ont été réduites pendant le vol, les immobilisations ont été allégées. Au cours du projet pilote, on a pu constater que la nouvelle méthode d'immobilisation modulable avait été utilisée.

En vertu du principe de proportionnalité, déterminant pour ce qui est de l'application des mesures de contrainte, le comité d'experts rappelle que toute forme d'immobilisation doit être adaptée au comportement individuel des personnes à rapatrier, compte tenu de l'ensemble des circonstances extérieures.

- Le comité d'experts recommande donc, lors de la préparation au sol des personnes à rapatrier, de ne pas procéder de façon schématique, mais de recourir à l'évaluation au cas par cas qu'exige le principe de proportionnalité. Les décisions pour ou contre l'immobilisation, de même que pour le degré d'immobilisation, doivent être prises conformément à ce principe.
- Durant le vol, une immobilisation éventuelle doit être adaptée en fonction de l'appréciation globale des circonstances, ou encore être supprimée.