

CH_VB 2005-2255 2539 vom 7. März 2006

Bundesverwaltung, 2006-03-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2005-2255_2539_

FR: CH_VB 2005-2255 2539 du 7 mars 2006

IT: CH_VB 2005-2255 2539 del 7 marzo 2006

Erwägungen

E. 1

Introduction 2545

E. 2

Application des mesures de contrainte par les cantons de 2001 à 2003 2550

E. 2.1

Application de la détention en vue du refoulement 2551

E. 2.2

Durée et issue de la détention en vue du refoulement 2556

E. 2.2.1

Durée de la détention en vue du refoulement 2557

E. 2.2.2

Issues de la détention en rapport avec la durée de la détention 2558

E. 2.2.3

Importance de la détention en vue du refoulement dans le processus d'exécution dans le domaine de l'asile 2562

E. 2.3

Coûts de la détention en vue du refoulement 2567

E. 2.4

Application de la détention de phase préparatoire 2570

E. 3

Améliorations de l'exécution des renvois et effets secondaires de la détention en vue du refoulement 2572

E. 3.1

Amélioration de l'exécution des renvois 2572

E. 3.2

Cadre de l'exécution des renvois 2573

E. 3.3

Collaboration entre autorités cantonales et fédérales 2575

E. 3.4

Effets secondaires de la détention en vue du refoulement 2575

E. 4

Effets des mesures de contrainte sur la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière 2577

E. 4.1

Délinquance et détention de requérants d'asile et d'étrangers en situation irrégulière 2578

E. 4.1.1

Etendue de la délinquance 2578

E. 4.1.2

Détention et périmètres d'assignation ou d'exclusion 2580

E. 4.1.3

Avis des requérants d'asile sur la délinquance et les effets des sanctions 2582

E. 4.2

Effets des mesures de contrainte sur la délinquance 2583

E. 4.2.1

Effets de la détention en vue du refoulement 2583

E. 4.2.2

Effets de la mise en place de périmètres d'assignation ou d'exclusion 2585

E. 4.2.3

Appréciation des effets des mesures de contrainte 2587

E. 4.3

Portée des résultats 2588

E. 5

Conclusions 2588

Annexe: 1 Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers 2594

2 Liste des personnes entendues 2601 3 Issue de la détention par canton selon la durée de détention et en fonction du régime juridique 2603

2544 Liste des abréviations CdG-N Commission de gestion du Conseil national CPA Contrôle parlementaire de l'administration ICDP Institut de criminologie et de droit pénal de l'Université de Lausanne IPZ Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Institut de science politique de l'Université de Zurich) LAsi Loi sur l'asile du 5 octobre 1979 (RS 142.31) LEtr Loi fédérale sur les étrangers LSEE Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.20) OCP Office cantonal de la population (canton de Genève) ODM Office fédéral des migrations; créé par fusion de l'Office fédéral des réfugiés et de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration ODR Office fédéral des réfugiés; a fusionné avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration le 1er janvier 2005 pour devenir l'Office fédéral des migrations) ONG Organisations non gouvernementales RIPOL Système de recherches informatisées de police

2545 Rapport 1 Introduction Mandat et point de la situation Le 22 mars 2004, la sous-commission DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'examiner diverses questions concernant les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le mandat comportait deux orientations principales. Premièrement, le CPA a été chargé d'examiner comment les mesures de contrainte sont appliquées par les cantons et les améliorations qu'elles ont apportées dans l'exécution des renvois. Deuxièmement, il a également été chargé d'évaluer leur efficacité du point de vue de la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière. Les mesures de contrainte sont régies par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).¹ Elles sont entrées en vigueur le 1er février 1995 après avoir été acceptées par le souverain suisse lors du scrutin référendaire du 4 décembre 1994. En raison de l'introduction de ces mesures, il a été nécessaire de compléter la loi sur l'asile du 5 octobre 1979 (LAsi, RS 142.31). La LSEE et la LAsi sont actuellement en révision. Les Chambres fédérales vont vraisemblablement adopter les projets de révision correspondants dans le courant de 2005. Le Conseil fédéral maintient, voire renforce les mesures de contrainte. Les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers ont toujours été politiquement contestées. Ces dispositions légales visent, d'une part, le renforcement de l'exécution des renvois et partant de la lutte contre l'immigration clandestine. D'autre part, elles ont également pour but de prévenir les abus graves dans le domaine du droit d'asile ainsi que la délinquance des étrangers en situation irrégulière et des requérants d'asile. La détention de phase préparatoire, la détention en vue du refoulement et les périmètres d'assignation et d'exclusion font partie de ces mesures de contrainte. La mesure la plus importante est la détention en vue du refoulement qui peut être prononcée notamment lorsqu'un étranger risque de passer à la clandestinité (donc de se soustraire au refoulement). En effet, nombreux sont les services cantonaux des migrations, qui ont compétence d'ordonner des mesures de contrainte, à utiliser fréquemment la détention en vue du refoulement. Cette évaluation aborde, pour la première fois et de manière approfondie, l'application des mesures de contrainte et leur efficacité. Dans la perspective de la révision de la loi sur l'asile et de la nouvelle loi sur les étrangers, l'Office fédéral des réfugiés (ODR; aujourd'hui l'Office fédéral des migrations, ODM) avait certes procédé à une enquête quantitative en 2001 sur le sujet, mais, en raison du manque d'homogénéité des données cantonales, celle-ci n'avait pas permis de tirer des conclusions qualitatives concluantes.² Il est par ailleurs difficile d'instaurer de la transparence dans ce domaine, étant donné qu'il n'existe pas à l'échelle nationale de statistiques sur les motifs de détention, le nombre de détentions ordonnées ou la

1 Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, RS 142.20. 2 Voir le message concernant la loi sur les étrangers, du 8 mars 2002, FF 2002 3469, p. 3523 et suivantes.

2546 catégorie des personnes concernées. L'ODM (avant lui l'ODR) ne relève pas ces données étant donné que ce sont les autorités cantonales qui sont compétentes pour ordonner les mesures de contrainte. Modèle de causalité, problématique et articulation du rapport A partir du modèle de causalité des mesures de contrainte présenté dans l'illustration 1 ci-après, le CPA a rédigé les questions à la base de la présente enquête. Illustration 1
Modèle de causalité³ Formulation de la politique F Répartition des tâches / ressources financières et personnelles de l'administration (coordination entre les autorités) ODM à l'échelon de la Confédération ; exécution par les services cantonaux des migrations et les

polices cantonales D C B A E Exécution Effets Lois et ordonnances LSEE, loi sur l'asile ordonnances correspondantes directives, circulaires de la Confédération lois cantonales d'introduction Prestations de l'administration (output) « Délinquants » « Non-délinquants » Mise en place de périmètres détention de phase d'assignation ou d'exclusion préparatoire détention préparatoire détention en vue du détention en vue du refoulement refoulement fouilles / perquisitions fouilles / perquisitions (Dissuasion) Résultat final: exécution du renvoi Contribution à la résolution des problèmes initiaux (outcome) Diminution du nombre d'étrangers en situation irrégulière et de requérants d'asile en Suisse Augmentation de la sécurité pour la population suisse Meilleure acceptation de la politique d'asile et des étrangers Problèmes initiaux Délinquance d'étrangers Déficits dans en situation irrégulière l'exécution des et de requérants d'asile renvois

Acceptation compromise de la politique d'asile et des étrangers Changement de comportement des groupes cibles (impact) « Délinquants » « Non-délinquants » baisse de la délinquance coopération avec les départ autorités pas d'entrée départ (après détention) (effet dissuasif) départ (risque de détention)

3 Illustration réalisée à partir du modèle de causalité général de politique publique chez Knoepfel, Peter et al. (2001): Analyse et pilotage des politiques publiques, Bâle, p. 272.

2547 Le modèle montre comment la politique des étrangers devrait fonctionner de manière idéale. Ses éléments sont commentés ci-après à partir du contenu du message à l'appui de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (FF 1993 I 301). Ad A) Problèmes initiaux: Les mesures de contrainte ont été introduites en réaction à un problème qui a fortement préoccupé la population au début des années 90 et grevé de plus en plus l'acceptation de la politique d'asile et des étrangers, à savoir celui des requérants qui, tout en bénéficiant de la protection du droit d'asile, se livraient au trafic de stupéfiants sur les scènes de la drogue. D'autres étrangers se faisaient également remarquer par des actes criminels et un comportement asocial. Face à l'abus par une minorité de délinquants étrangers de l'hospitalité accordée par la Suisse aux victimes de persécutions politiques, toujours plus de voix se sont élevées pour réclamer un durcissement des mesures légales. S'y ajoutaient de surcroît les difficultés rencontrées par les autorités compétentes dans l'exécution de mesures d'éloignement de requérants et d'étrangers sous le coup d'une décision de renvoi ou d'expulsion exécutoire. Jusque là, la durée de la détention en vue du refoulement était limitée à un mois. Ad B) Lois et ordonnances: Les mesures de contrainte sont ancrées dans plusieurs articles de la LSEE et de la LAsi (voir annexe 1). L'extension de la détention en vue du refoulement à neuf mois au maximum, la détention en phase préparatoire et la mise en place de périmètres d'assignation et d'exclusion – deux instruments nouvellement introduits – constituent le noyau des mesures de contrainte. Ces instruments seront brièvement présentés plus loin dans le présent rapport. Outre ces mesures, la loi contient également des dispositions sur la fouille de personnes et la perquisition de logements. En 1995, l'ODR et l'Office fédéral des étrangers (qui ont fusionné pour donner l'actuel ODM) ont adressé une lettre circulaire aux directions cantonales de justice et police avec des explications et recommandations concernant l'application de la loi fédérale sur les mesures de contrainte. Il convient également de mentionner la directive sur le remboursement des frais de départ, d'exécution des renvois et d'identification émise par l'ODR en 2003. Les cantons ont édités des lois d'introduction portant sur l'exécution des mesures de contrainte. Les dispositions relatives aux mesures de contrainte ont en outre été concrétisées dans de nombreux arrêts du Tribunal fédéral. Ad C)

Répartition des tâches et ressources utilisées: L'exécution des mesures de contrainte est du ressort des cantons. La compétence de prononcer de telles mesures est en règle générale dévolue aux services cantonaux des migrations; dans certains cantons, les mesures de détention sont exécutées avec la collaboration de la police cantonale. La détention doit être contrôlée par une autorité judiciaire cantonale. Au niveau fédéral, la responsabilité des mesures de contrainte incombait à l'ODR qui assumait une fonction de surveillance: il intervenait en cas de violations du droit et rédigeait des avis dans le cadre de consultations sur des arrêts du Tribunal fédéral. En revanche, il estimait ne pas avoir à intervenir lorsque les juges cantonaux suivent une autre jurisprudence. L'ODM participe aux frais de détention des cantons en versant un forfait journalier par personne détenue relevant du régime sur l'asile et accorde un soutien à l'exécution. Il est chargé de fournir des papiers d'identité aux étrangers en détention en vue du refoulement ainsi que les billets d'avion nécessaires. En 2003, la Confédération a dépensé 8,45 millions de francs pour la détention en phase préparatoire ou en vue du refoulement. Les frais de détention des étrangers en situation irrégulière en Suisse sont à la charge des cantons.

2548 Ad D) Prestations de l'administration: Les services cantonaux des migrations ordonnent les détentions en phase préparatoire ou en vue du refoulement ainsi que les périmètres d'exclusion ou d'assignation. Ils pourvoient les places nécessaires à la détention et exécutent les renvois et expulsions. La détention en vue du refoulement est la mesure de contrainte la plus fréquemment ordonnée. Cette mesure exige des efforts importants aux services cantonaux des migrations tant il est vrai que ceux-ci doivent exécuter la procédure de renvoi ou d'expulsion dans les meilleurs délais (ce qui est synonyme de visites répétées aux détenus, de vérifications d'identité, etc.). Ad E) Changement de comportement des groupes cibles: La détention en vue du refoulement est censée inciter les requérants d'asile délinquants et les étrangers en situation irrégulière qui, en vertu de la législation pénale en vigueur, n'encourraient pas de mesures pénales privatives de liberté, à renoncer à la délinquance (effet dissuasif). En outre, les périmètres d'exclusion ou d'assignation, la détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement et le départ volontaire ont pour but d'éviter qu'ils tombent dans la délinquance. La menace de la détention en vue du refoulement et la détention elle-même ont notamment pour but d'inciter les personnes des groupes cibles à décliner leur identité et à collaborer afin de permettre l'exécution du renvoi. Enfin, les étrangers sous le coup d'une décision de renvoi ou d'expulsion doivent être empêchés de se soustraire à un refoulement (risque de passage à la clandestinité). Les mesures de contrainte atteignent leur objectif principal avec le départ des étrangers en situation irrégulière et des requérants d'asile. Ad F) Contribution à la solution des problèmes initiaux: La menace ou la décision de mesures de contrainte doivent inciter les étrangers séjournant illégalement en Suisse à quitter le pays. L'expulsion et la tenue à l'écart des étrangers en situation irrégulière et des requérants d'asile qui séjournent illégalement en Suisse et qui se font remarquer par un comportement délictueux ont pour objectif d'augmenter la sécurité de la population en Suisse. L'exécution efficace des renvois et le maintien d'un faible niveau de délinquance des étrangers a pour but d'améliorer l'acceptation par la population suisse de la politique en matière d'asile et à l'égard des étrangers. Le CPA a formulé les questions à la base de l'enquête à partir de ce modèle de causalité et des problèmes d'exécution mentionnés lors de la procédure de consultation sur la LEtr4 (tels que l'application non cohérente et non uniforme des mesures de contrainte sur le territoire suisse ou le pouvoir d'appréciation des juges trop grand en matière de motifs de détention). Les questions ci-après portent principalement sur la coordination entre les

diverses autorités concernées, l'exécution de la loi et l'impact des mesures de contrainte:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.