

Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre des recommandations de la Commission de gestion du Conseil national (Rapport du 24 août 2005 sur l'application et l'effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers)

du 24 juin 2009

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons ci-après notre avis concernant le courrier de la Commission de gestion du Conseil national du 23 janvier 2009 concernant la mise en œuvre de ses recommandations (rapport du 24 août 2005).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 juin 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

1

Rappel des faits

Afin d'obtenir des informations sur l'application et l'effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers introduites en 1995, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le 23 janvier 2004, de mener une enquête. L'évaluation du CPA a été présentée à la CdG-N le 15 mars 2005, avant d'être rendue publique le 7 avril 2005.

Sur la base de cette évaluation, la CdG-N a élaboré un rapport assorti de douze recommandations qu'elle a publié le 24 août 2005. Le Conseil fédéral a pris position sur ce rapport et sur les recommandations qu'il contient le 15 février 2006. Par courrier du 25 août 2006, la CdG-N a indiqué avoir pris connaissance de la prise de position du Conseil fédéral et annoncé qu'elle vérifierait, au cours d'un contrôle ultérieur, l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations. Le 23 janvier 2009, la CdG-N a adressé au Conseil fédéral une lettre le priant de remettre à la sous-commission compétente de la CdG (DFJP/ChF) un rapport sur la mise en œuvre des recommandations.

2

Mise en œuvre des recommandations

A. Remarques générales / évolution actuelle

Les mesures de contrainte ont constitué, en 2008 également, un instrument important et efficace en matière d'exécution systématique des renvois. En 2008, 2544 mises en détention ont été ordonnées : pour 2 % des cas, il s'agissait d'une détention en phase préparatoire, pour 93 % d'une détention en vue du renvoi ou de l'expulsion et pour 5 % d'une détention pour insoumission. Les durées de détention moyennes ont été de 35 jours pour la détention en phase préparatoire, 19 jours pour la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion et 105 jours pour la détention pour insoumission. Les durées de détention maximales prononcées ont été de 184 jours pour la détention en phase préparatoire, 309 jours pour la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion et 349 jours pour la détention pour insoumission. La durée maximale de détention prévue à l'art. 79 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20), à savoir 720 jours, n'a donc jamais été atteinte. Ont abouti à un départ (rapatriement) 74 % des cas de détention en phase préparatoire, 86 % des détentions en vue du renvoi ou de l'expulsion et 26 % des mises en détention pour insoumission.

Introduite le 1^{er} janvier 2007, la détention pour insoumission vise à faire changer de comportement un étranger tenu de quitter la Suisse lorsque, faute de sa coopération et malgré les efforts déployés par les autorités, le renvoi ou l'expulsion exécutoire de l'intéressé ne semble plus pouvoir se faire. Ce type de détention constitue l'ultime moyen auquel il est fait recours lorsqu'aucune autre mesure de contrainte n'est susceptible d'amener la personne séjournant illégalement en Suisse à retourner, même contre son gré, dans son pays d'origine. La détention pour insoumission trouve son fondement en droit conventionnel, d'une part, à l'art. 5, ch. 1, let. f, CEDH (détention en vue de garantir une procédure d'expulsion en cours), d'autre part, à l'art. 5, ch. 1, let. b, CEDH (détention en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi). Selon la volonté du législateur, une durée de détention jusqu'à 18 mois peut, en fonction des circonstances, être considérée comme proportionnée (ATF 133 II 97 considérant 2.2, p. 99 s.).

Le délai transitoire de deux ans étant arrivé à son terme le 31 décembre 2008, les cantons ont dû adapter dès le 1^{er} janvier 2009 leur organisation judiciaire dans le domaine d'application des recours en matière de droit public aux exigences prescrites par la loi sur le Tribunal fédéral (LTF). Ces adaptations concernent également la procédure de contrôle des détentions relevant du droit des étrangers. Les cantons doivent notamment, en vertu de l'art. 86, al. 2, LTF, instituer un tribunal supérieur comme autorité cantonale de dernière instance. Par tribunal cantonal supérieur, le Tribunal fédéral entend, dans le domaine d'application des recours en matière de droit public, le tribunal administratif cantonal. D'autres autorités judiciaires peuvent être considérées comme tribunal cantonal supérieur à condition qu'elles ne soient hiérarchiquement subordonnées à aucun autre tribunal et qu'elles soient compétentes sur l'ensemble du canton (cf. également ATF 135 II 94 et Martin Businger, les exigences posées par l'art. 86, al. 2, de la LTF aux dernières instances judiciaires cantonales dans le domaine de la détention régie par le droit des étrangers, dans : Jusletter 2 mars 2009).

L'accord d'association à Schengen (AAS)¹ est entré en vigueur le 1^{er} mars 2008. Sa mise en application opérationnelle a eu lieu le 12 décembre 2008 aux frontières et fin mars 2009 dans les aéroports. A noter que la Suisse s'est engagée à accepter en principe tous les développements de l'acquis de Schengen. La directive du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après nommée directive sur le retour) est un de ces développements². Or la mise en œuvre de cette directive, dont le délai est fixé au 12 janvier 2011, nécessite également une adaptation de la LEtr concernant les mesures de contrainte. Une importante modification porte sur la durée maximale de détention prévue à l'art. 79 LEtr pour tous les types de détention. En effet, pour respecter la directive sur le retour, celle-ci doit être réduite de 24 mois à 18 mois. Le Conseil fédéral adoptera le message sur les modifications de loi qui s'imposent d'ici à la fin de l'année 2009.

B. Mise en œuvre des recommandations de la CdG-N

Recommandation 1

La CdG-N prie le Conseil fédéral d'examiner, de concert avec les cantons, la possibilité d'institutionnaliser une coordination et une collaboration régulières (échange d'idées et d'expériences, p. ex., dans le cadre d'une conférence sur l'asile et les migrations) entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'exécution des renvois de requérants d'asile déboutés et d'étrangers en situation irrégulière, afin d'harmoniser ladite exécution et de renforcer ainsi son efficacité.

- ¹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (AAS)
- ² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

Mise en œuvre de la recommandation 1 :

Les autorités cantonales chargées de l'exécution du droit des étrangers et du droit d'asile collaborent avec les organisations suivantes :

- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP),
- Association des services cantonaux de migration (ASM),
- Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS).

Suite à l'instauration, en 1999, du soutien de la Confédération en matière d'exécution, les cantons ont engagé des coordinateurs de l'exécution des renvois qui assurent, sur le plan opérationnel, un échange d'informations régulier avec l'Office fédéral des migrations (ODM).

En février 2004, le DFJP et la CCDJP ont institué le Comité d'experts « Retour et exécution des renvois » qui agit sous la direction conjointe de la Confédération (ODM) et des cantons. L'ODM, l'ASM, la CCPCS et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sont représentés au sein de ce comité d'experts. Celui-ci a reçu pour mandat d'améliorer l'organisation et le cadre institutionnel de l'exécution des renvois. A cette fin, il analyse notamment l'évolution dans les domaines du retour et de l'exécution des renvois, recense les domaines nécessitant une intervention ou une optimisation et adapte les instruments disponibles en conséquence. La collaboration porte également sur les mesures de contrainte. Les questions actuelles concernent principalement la proportionnalité de la mise en détention pour insoumission ainsi que la notification de l'assignation à un lieu de séjour et de l'interdiction de pénétrer dans un lieu déterminé, mesure qui gagne sensiblement en importance en raison du nombre limité de places de détention dont disposent les cantons.

Par ailleurs, l'ODM organise régulièrement des rencontres avec les coordinateurs cantonaux de l'exécution. La réunion de ces coordinateurs a permis de mettre en place une plateforme d'échange d'informations entre la Confédération et les cantons sur le plan opérationnel, afin notamment d'harmoniser les procédures en matière d'exécution et de favoriser l'échange d'informations à l'échelon national. Les thèmes abordés lors de la séance 2008 des coordinateurs de l'exécution ont notamment couvert les compétences et les procédures concernant l'application de l'accord d'association à Dublin à l'exécution des renvois par voie aérienne, le recensement des recours de droit public contre des décisions judiciaires cantonales en matière de détention ainsi que la loi sur l'usage de la contrainte introduite le 1^{er} janvier 2009.

L'institutionnalisation requise de la coordination et de la collaboration entre la Confédération et les cantons est ainsi assurée. La création d'autres organes n'est toujours pas indiquée.

Recommandation 2

Le Conseil fédéral est chargé d'émettre des directives garantissant que les cantons relèvent des données uniformes et comparables dans le domaine de l'exécution du renvoi et du refoulement, par exemple en ce qui concerne les motifs de détention, la durée et le nombre de détentions ordonnées, et les catégories de personnes concernées.

Mise en œuvre de la recommandation 2 :

Par son soutien en matière d'exécution, la Confédération fournit aux cantons des moyens et des instruments d'exécution importants. Tel est le cas particulièrement de l'identification des personnes tenues de quitter la Suisse et de l'obtention des documents de voyage requis.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'ODM reçoit les données relatives aux mesures de contrainte (art. 15a de l'ordonnance du 11 août 2004 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers ; OERE ; RS 142.281). En effet, les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers transmettent à l'ODM les données suivantes concernant les différentes détentions ordonnées en vertu des art. 73 et 75 à 78 LÉtr : le nombre de détentions ordonnées et la durée de chacune de ces détentions, la nature des détentions, le nombre de rapatriements, le nombre de mises en liberté, la nationalité des détenus ainsi que leur sexe et leur âge (cf. les données statistiques pour l'année 2008 plus haut, 2.A. Remarques générales).

Tous les cas d'application de mesures de contrainte sont saisis, qu'ils relèvent de la loi sur les étrangers ou de procédures d'asile closes par une décision entrée en force.

Recommandation 3

Le Conseil fédéral est invité à procéder à une analyse détaillée de la pratique des cantons en matière de signalement dans les registres de recherche informatisés (RIPOL, RCE) s'agissant de la communication du lieu de séjour, de la détention et de l'expulsion de requérants d'asile déboutés et d'étrangers en situation irrégulière. L'analyse doit aussi porter sur l'efficacité de ces systèmes s'agissant des domaines précités, compte tenu des impératifs liés à la protection des données.

Mise en œuvre de la recommandation 3 :

RIPOL, le système informatisé de recherche de personnes et d'objets, permet aux autorités fédérales et cantonales d'accomplir leurs tâches légales en vue de la rationalisation des opérations, de l'échange d'informations et de données ainsi que de l'élaboration de statistiques. Il s'agit avant tout de l'arrestation de personnes et de la remise d'étrangers aux autorités cantonales compétentes en matière de migration. Ce système s'avère également utile lors de la recherche du lieu de séjour au cours

d'une enquête pénale ou de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ainsi que du contrôle des mesures d'éloignement prises à l'égard d'étrangers en vertu de la LEtr.

Le Registre central des étrangers (RCE) tenu par l'ODM en collaboration avec les services fédéraux intéressés et les cantons a été remplacé par le Système d'information central sur la migration (SYMIC). Ce dernier n'est pas un programme de recherche, mais sert notamment à la gestion automatisée et au contrôle des conditions d'entrée et de résidence des étrangers.

Les autorités cantonales ou l'ODM peuvent ordonner l'inscription dans RIPOL d'un requérant renvoyé qui se soustrait à l'exécution du renvoi en dissimulant son lieu de séjour (art. 47 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi ; RS 142.31] et art. 15, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération [LSIP ; RS 361]). Ils adressent leurs demandes directement à fedpol, l'Office fédéral de la police (art. 35 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure [OA 1 ; RS 142.311]). Les cantons utilisent également RIPOL à des fins de recherche du lieu de séjour de personnes disparues ou de transfert de personnes pour des raisons inhérentes à la procédure (art. 15, al. 1, let. a et c, LSIP).

Le comité d'experts «Retour et exécution des renvois» a décidé, le 23 mai 2008, de renoncer à une analyse à l'échelon national de la pratique en matière de signalement dans RIPOL. Les cantons ont notamment défendu l'idée que chaque canton devrait pouvoir utiliser RIPOL pour ses propres besoins. L'adoption d'une unité de doctrine dans la pratique de signalement est cependant considérée comme souhaitable.

Par circulaire du 12 septembre 2008, l'ODM et le comité d'experts ont attiré l'attention des autorités de migration des cantons sur l'importance que revêt une pratique de signalement uniforme. Cette circulaire indique de manière détaillée et orientée sur la pratique ce que permet le droit en vigueur en matière de signalements dans RIPOL dans les domaines respectifs des étrangers et de l'asile.

En parallèle, le comité d'experts a chargé fedpol d'analyser, par canton et par possibilité de signalement, les données saisies dans RIPOL au cours du semestre qui a précédé l'envoi de la circulaire. La comparaison de ces données avec celles qui seront récoltées durant la période suivant l'envoi de la circulaire permettra de tirer des enseignements sur l'effet produit. Fedpol disposera du résultat de ces analyses courant 2009.

Recommandation 4

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la possibilité de prendre des mesures permettant d'uniformiser la pratique des cantons en matière de signalement dans le système informatisé RIPOL.

Mise en œuvre de la recommandation 4 :

Les mesures mentionnées à propos de la recommandation 3 doivent également permettre d'aboutir à une uniformisation de la pratique des cantons en matière de signalement, ce qui entraînera une amélioration de l'exécution des renvois sur les plans quantitatif et qualitatif.

Lors des travaux de mise en œuvre, il s'est avéré que les services cantonaux de migration estimaient qu'il serait nécessaire et judicieux de pouvoir recourir au signalement dans RIPOL pour les transferts relevant du droit des étrangers et du droit de l'asile. Fedpol s'est alors déclaré prêt à étendre aux domaines des étrangers et de l'asile la possibilité du signalement dans RIPOL, que le droit en vigueur réserve aux investigations liées à une enquête pénale ou à l'exécution d'une peine ou d'une mesure (art. 15, al. 1, let. a, LSIP). Les travaux en vue de cette extension sont en cours.

En fin de compte, l'uniformisation à l'échelon national de la pratique en matière de signalement dans RIPOL n'est pas le seul facteur propre à optimiser l'exécution des renvois : une utilisation uniforme du système joue aussi un rôle important. A cet effet, fedpol publie dorénavant ses signalements dans RIPOL en cas d'arrestation (art. 15, al. 1, let. a, LSIP) et de recherche du lieu de séjour (art. 15, al. 1, let. c, LSIP) non plus à l'échelle régionale seulement, mais au niveau national. Il est ainsi tenu compte de la mobilité à travers tout le pays et de l'attraction qu'exercent les centres urbains.

Recommandation 5

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier les mesures qui lui permettraient, par voie de recours des autorités auprès du Tribunal fédéral, de mieux faire usage des possibilités d'améliorer l'harmonisation du droit dans le domaine des mesures de contrainte.

Mise en œuvre de la recommandation 5 :

Le droit de recours de l'ODM (art. 14, al. 2, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police ; RS 172.213.1) doit garantir une application correcte du droit administratif fédéral, dans le respect de l'égalité de traitement. Il n'est pas nécessaire, lors du recours contre une décision, de prouver l'existence d'un intérêt public spécifique. Cependant, d'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, il est essentiel que la procédure de recours ne soit pas consacrée au traitement de questions abstraites du droit objectif, mais à des aspects juridiques concrets concernant un cas bien réel.

Lorsque ces conditions sont réunies, l'ODM recourt régulièrement devant le Tribunal fédéral, y compris dans le domaine des mesures de contrainte. Ainsi, un recours a, par exemple, été formé afin de savoir dans quelle mesure le juge ayant ordonné la détention était habilité à vérifier la légalité du renvoi et de l'exécution du renvoi (arrêt 2A.47/2007) lors de l'examen de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion. Dans d'autres cas, il a été notamment question des conditions requises pour prononcer une mise en détention pour insoumission (arrêt 2C.411/2007), de l'application des dispositions relatives à la possibilité existant dans le droit des étrangers de prononcer l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée (arrêt 2A.514/2006) ou encore de la mise en détention en phase préparatoire (2C.275/2007).

En 2008, trois recours de droit public portant sur les mesures de contrainte ont été déposés devant le Tribunal fédéral (exécution du renvoi non réalisable / détention en

vue du renvoi ou de l'expulsion [2C.252/2008] ; l'adéquation de la détention pour insoumission [arrêts 2C.640/2008 et 2C.643/2008]).

Recommandation 6 (ne s'adressait pas au Conseil fédéral)

Recommandation 7

Le Conseil fédéral est chargé de se pencher sur le problème des cas d'exécution en suspens, d'en élucider les causes et d'examiner les mesures qui permettraient de le résoudre.

Mise en œuvre de la recommandation 7 :

Diminuer les cas d'exécution en suspens reste un objectif prioritaire du DFJP. Le tableau ci-dessous présente l'évolution au cours de ces dernières années du nombre de dossiers en suspens dans le domaine de l'asile :

Personnes dont le renvoi a été ordonné, de 2003 à décembre 2008

Etat au	Nombre de personnes
31.12.2003	17 322
31.12.2004	14 231
31.12.2005	10 046
31.12.2006	7 604
31.12.2007	5 240
31.12.2008	6 647

L'ODM assiste les cantons chargés d'exécuter le renvoi d'étrangers (art. 71 LEtr). Cette assistance porte notamment sur la détermination de la nationalité, l'identification d'étrangers et l'obtention, en collaboration avec les pays de provenance, des documents de voyage de remplacement pour des personnes tenues de quitter la Suisse. De plus, l'ODM organise de manière centralisée les réservations de vol et assure la gestion des départs. En collaborant avec les cantons, il a été possible d'améliorer le taux des départs contrôlés et de réduire nettement le nombre des annulations (taux d'annulations en 2006 : 31 %, en 2008 : 22 %).

La Division Retour du Domaine de direction Entrée, séjour et retour de l'ODM, responsable de l'exécution des renvois, a été soumise en 2006 à une évaluation externe. Le projet de mise en œuvre qui a suivi a permis d'obtenir des améliorations, en particulier, dans le domaine du développement de stratégies, des processus et de la collaboration avec les cantons. Dans la perspective d'une gestion globale des retours et de l'exécution des renvois, des adaptations organisationnelles ont été effectuées en plusieurs phases. Les structures en place dans les aéroports de Zurich et de Genève ont été développées et placées sous une direction unique.

La réunion, en 2008, de l'encouragement au retour volontaire et de la mise en œuvre de l'obligation de retour a permis d'assurer, en particulier dans les contacts avec les pays de provenance, une politique uniforme en matière de retours et de créer des synergies. De même, elle a conduit à un renforcement des relations, parfois difficiles, avec les pays de provenance par l'assistance fournie aux Etats disposés à collaborer sous forme de projets portant sur la gestion de la migration et sur la prévention de la migration irrégulière. Cette collaboration et cette assistance influent sur la disposition de ces Etats à réadmettre des personnes tenues de quitter la Suisse, si nécessaire au moyen de vols spéciaux.

Le 1^{er} janvier 2009, la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUSC ; RS 364) a été introduite. Par conséquent, les opérations de renvoi sous contrainte sont désormais soumises à des dispositions légales fédérales uniformes pour l'ensemble de la Suisse.

Recommandation 8

Le Conseil fédéral est invité à multiplier les efforts pour conclure de nouveaux accords de réadmission ou mettre en œuvre les accords déjà existants, et pour créer des incitations propres à faciliter le retour des requérants d'asile déboutés et des étrangers en situation irrégulière.

Mise en œuvre de la recommandation 8 :

Le Conseil fédéral peut régler la réadmission et le transit des personnes qui se trouvent en situation irrégulière en Suisse en concluant des accords bilatéraux (art. 100 LETr). De tels accords, appelés accords de réadmission, constituent un important instrument de la politique migratoire suisse.

Le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) a mandaté le comité « Länderfokus Migration » afin de s'assurer que les intérêts de la Suisse en matière migratoire soient défendus face aux pays, actuellement au nombre de huit, définis comme particulièrement problématiques.

En fait, de nombreux pays de provenance n'ont guère intérêt à conclure un accord de réadmission avec la Suisse. C'est pourquoi des compensations sont fréquemment exigées lors des premiers entretiens (p. ex. amélioration de l'entraide judiciaire, facilités en matière de visa, accès au marché du travail suisse, soutien technique, collaboration policière). Il est souvent difficile de trouver une concordance entre les intérêts de la Suisse et ceux du pays concerné.

Le Conseil fédéral continue toutefois de déployer des efforts en vue de multiplier les accords de réadmission. A l'heure actuelle, 46 conventions sur le retour et le transit des personnes qui se trouvent en situation irrégulière en Suisse ont été conclues avec 48 Etats.

Dans le cadre d'accords de réadmission et de transit, le Conseil fédéral peut, dans les limites de ses compétences, accorder ou retirer le bénéfice de prestations ou d'avantages (art. 100, al. 3, LETr). Il tient compte des obligations de droit international de la Suisse ainsi que de l'ensemble des relations existant entre la Suisse et l'Etat concerné. Selon cette disposition, l'engagement de la Suisse envers

les Etats de provenance peut dépendre de leur volonté de résoudre les problèmes liés aux migrations. Pour sa part, l'Union européenne (UE) a également conclu des accords de réadmission avec plusieurs Etats. Dans le cadre de ces accords, il est précisé, dans une déclaration commune, que l'UE enjoint les Etats partenaires à entreprendre des négociations similaires avec les Etats associés à l'accord de Schengen. A ce jour, l'UE a conclu de tels accords bilatéraux avec la Russie, l'Ukraine, la Moldavie, la Bosnie et Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine et l'Albanie.

S'agissant de créer des incitations en vue de l'exécution du renvoi de personnes déboutées, le Conseil fédéral met avant tout l'accent sur l'encouragement des départs volontaires. Des rapatriements au cours desquels il est fait un usage approprié de mesures de contrainte ont lieu à titre subsidiaire. Tant les rapatriements que la suppression de l'aide sociale aux anciens requérants d'asile ont pour effet de favoriser les départs volontaires.

Recommandation 9

Le Conseil fédéral intervient auprès des cantons pour qu'ils examinent en continu les dépenses liées à l'exécution des renvois et des rapatriements, et qu'ils se dotent d'un système comptable global et harmonisé permettant d'établir des comparaisons qui prennent en compte les frais de conseil et d'aide au retour.

Mise en œuvre de la recommandation 9 :

La Confédération rembourse aux cantons les frais occasionnés par la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, la détention pour insoumission ou la détention en phase préparatoire de personnes relevant du domaine de l'asile. Ces remboursements s'élevaient, pour 2008, à 15,5 millions de francs. Depuis le 1^{er} janvier 2008, la participation de la Confédération aux frais cantonaux de détention (sous la forme d'un montant forfaitaire) est passée de 130 à 140 francs par jour de détention. Par contre, depuis cette même date, la Confédération ne prend plus en charge les frais des soins médicaux durant les trois premiers mois de détention. L'ODM est en permanence à même de fournir des renseignements sur les frais de détention occasionnés.

En 2008, les personnes mises en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ou en détention en phase préparatoire provenaient principalement d'Etats du sud-est de l'Europe et du Nigéria. S'agissant de la détention pour insoumission, la majorité des détenus étaient des ressortissants algériens.

En vue de favoriser l'aide au retour, la Confédération octroie aux cantons des subventions destinées au conseil en vue du retour, à hauteur de trois millions de francs par année. Ces subventions servent exclusivement à couvrir les frais administratifs et les dépenses de personnel ordinaires. Constituées d'un forfait de base et d'un forfait lié aux prestations fournies, les subventions de la Confédération sont allouées aux cantons à condition qu'ils remettent un rapport d'activité portant sur l'année civile précédente.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé en 2006 à une évaluation des mesures d'aide au retour et du conseil en vue du retour en termes de rentabilité. Le CDF a constaté que l'organisation et les processus sont adéquats et adaptés aux besoins. Il a donc confirmé la rentabilité de l'engagement des ressources.

Recommandation 10

- 1. Dans le cadre de la révision en cours de la législation sur les étrangers et sur l'asile, les CIP-N/E sont priées d'examiner la possibilité de mettre en place des périmètres d'assignation et d'exclusion limités qui soient applicables aux requérants d'asile pendant les premiers 3 à 6 mois de la procédure d'asile.*
- 2. Si, faute de temps, les dispositions concernées ne peuvent être prises dans le cadre de la révision en cours, le Conseil fédéral est prié d'examiner la possibilité de les arrêter dans le cadre d'une révision ultérieure de la loi.*
- 3. Le Conseil fédéral est prié d'examiner, dans le cadre de ses compétences, d'autres mesures susceptibles d'enrayer la «délinquance mobile» à laquelle peuvent se livrer les requérants d'asile.*

Mise en œuvre de la recommandation 10 :

Le Conseil fédéral considère qu'il n'est à l'heure actuelle pas indiqué de prononcer systématiquement des mesures d'assignation à un lieu de séjour ou d'interdiction de pénétrer dans une région déterminée. La mesure privative de liberté consistant à mettre en place des périmètres d'assignation ou d'exclusion ne peut être applicable de manière systématique sur une longue période que si elle est proportionnée et qu'elle répond à un intérêt public.

Il convient en outre de relever que l'introduction de la LEtr (et la révision partielle de la loi sur l'asile au 1^{er} janvier 2007) a déjà permis d'étendre considérablement le champ d'application de l'assignation à un lieu de séjour ou de l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée (art. 74 LEtr). S'agissant des personnes frappées d'une décision de renvoi ou d'expulsion passée en force et ayant laissé expirer le délai de départ, les conditions de notification d'une assignation à un lieu de séjour ou d'une interdiction de pénétrer une région déterminée n'étaient, avant la modification de la loi, pas remplies la plupart du temps. Le champ d'application de cette disposition a été complété en conséquence. En procédant à une extension du champ d'application dans ce cas de figure, l'exécution des renvois ordonnée par les autorités a pu être améliorée également dans les cas où une mise en détention en vue du renvoi ou de l'exécution n'a pas été ordonnée. Par ailleurs, les personnes qui n'ont pas donné suite à l'obligation de quitter le territoire voient leur liberté de mouvement réduite par le biais de cette mesure.

L'art. 74 LEtr précise expressément que l'autorité compétente peut ordonner l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée notamment en vue de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants.

En vue de la mise en œuvre de la directive sur le retour, une révision de l'art. 74 LEtr est en discussion. La directive sur le retour prévoit en effet la

possibilité d'ordonner l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée avant même l'échéance du délai imparti à l'étranger pour quitter le territoire (art. 74, al. 1, let. b, LEtr).

Recommandation 11

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la possibilité de renforcer les incitations faites aux requérants d'asile de participer à des programmes d'occupation ou à d'autres activités pendant les 3 à 6 premiers mois de la procédure d'asile.

Mise en œuvre de la recommandation 11 :

Actuellement, aucun programme d'occupation n'est proposé dans les centres d'enregistrement de la Confédération. Une fois qu'un canton a été désigné pour leur accueil provisoire, les requérants d'asile peuvent, s'ils le souhaitent, participer à des programmes d'occupation. Ces dernières années, la Confédération a versé entre 16 et 18 millions de francs par année, et les cantons entre 5 et 8 millions de francs, pour la mise en place de ces programmes. Entre 10 000 et 11 000 personnes par année ont participé à cette mise en place. Depuis l'introduction des forfaits globaux en 2008, la Confédération ne verse plus de subventions directes à des programmes d'occupation. Elles sont implicitement comprises dans les forfaits globaux accordés aux requérants d'asile. Les offres d'occupation sont orientées sur les projets du canton concerné. Les requérants d'asile qui suivent des programmes d'occupation reçoivent, selon la structure des activités, de modestes primes d'encouragement. Celles-ci ne revêtent aucun caractère salarial et sont versées par les cantons.

Par ailleurs, une décision de première instance a été rendue dans les quatre mois pour 55 % des demandes d'asile déposées entre janvier 2006 et juin 2008. Il importe de continuer de traiter avec célérité et en priorité les demandes infondées. Il n'est dès lors pas judicieux d'offrir davantage de programmes d'occupation durant la première période du séjour. Cela correspond d'ailleurs à la réglementation prévue par la loi sur l'asile, qui interdit le travail pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile (art. 43, al. 1, LAsi). Les cantons peuvent prolonger cette interdiction jusqu'à six mois, si une décision négative est rendue en première instance avant l'expiration des trois premiers mois (art. 43, al. 1, LAsi).

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est toujours pas opportun de renforcer l'obligation des requérants d'asile de participer à des programmes d'occupation ou à d'autres activités pendant les trois à six premiers mois de la procédure d'asile.

Recommandation 12

La CdG-N invite le Conseil fédéral et les cantons à faire en sorte qu'ils s'échangent en temps utile et de manière complète leurs informations sur les personnes détenues.

Mise en œuvre de la recommandation 12 :

Ces dernières années, l'échange d'informations entre les autorités cantonales chargées des questions de migration, auxquelles il incombe d'ordonner les mesures de contrainte, et l'Office fédéral des migrations, chargé du soutien à l'exécution, s'est considérablement amélioré.

Depuis l'introduction de la LEtr, l'obligation de communiquer est expressément fixée dans la loi (art. 97 LEtr). Conformément à cette disposition, les autorités chargées de l'exécution de la LEtr s'assistent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches. Les autorités policières et judiciaires et les autorités d'instruction pénale communiquent spontanément à l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers chaque ouverture ou suspension d'instructions pénales, arrestation et libération, ainsi que jugement civil ou pénal, qui concernent des étrangers (art. 82, al. 1, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative ; OASA ; RS 142.201).

Cette mesure a permis de combler une grande partie des lacunes qui subsistaient dans le domaine de l'information avant l'entrée en vigueur de la LEtr.