

Détention administrative de requérants d'asile
Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 1^{er} novembre 2017

L'essentiel en bref

La détention administrative atteint bien son objectif qui est d'assurer l'exécution du renvoi des requérants d'asile déboutés. Si les autorités y ont généralement recouru de manière opportune, il existe des différences considérables entre les cantons, différences qui soulèvent des questions en termes de légalité. Après avoir longtemps fait preuve de réserve, il apparaît que la Confédération devra exercer une surveillance plus forte.

Les dépenses de la Confédération au titre de la détention administrative de requérants d'asile déboutés se montent actuellement à environ 20 millions de francs par année. Avec le subventionnement des établissements de détention, ces charges devraient nettement augmenter. Pourtant, l'usage qui est fait de cet instrument n'est pas clair. C'est pourquoi, les Commission de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, en janvier 2016, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la détention administrative de requérants d'asile.

Lors de sa séance du 23 juin 2016, la sous-commission DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devait porter plus spécifiquement sur l'efficacité de la détention administrative et sur l'opportunité du recours à cet instrument ainsi que sur le rôle de la Confédération. Elle a aussi souhaité que les aspects de la légalité et la situation des mineurs en détention administrative soient pris en compte dans la mesure du possible. Finalement, la sous-commission a encore demandé une comparaison au niveau européen.

Le CPA a attribué un mandat d'expertise au bureau d'études BASS, qui a été chargé de fournir une analyse statistique du séjour des requérants d'asile déboutés qui ont été renvoyés de Suisse avant 2014 (c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur des modifications apportées sur la base du règlement Dublin III de l'UE). Le CPA a aussi conduit des entretiens avec une cinquantaine de personnes, essentiellement des collaborateurs des autorités cantonales des migrations et du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), et a procédé à une analyse documentaire circonstanciée. Pour la comparaison européenne, il a analysé des données statistiques ainsi que des évaluations existantes.

La détention administrative est efficace, mais tributaire de la coopération internationale

Sur 12 227 des 61 677 décisions d'asile négatives rendues entre 2011 et 2014, les personnes concernées ont été placées en détention administrative. L'objectif de la détention administrative, qui est d'assurer l'exécution du renvoi des requérants d'asile déboutés, est atteint dans la quasi-totalité des cas Dublin et dans deux tiers des cas lorsque le pays de destination est le pays d'origine. La détention administrative est donc un instrument efficace. Elle ne peut cependant être ordonnée qu'à partir du moment où le départ de Suisse est imminent. Cela dépend essentiellement de la volonté de l'Etat de destination à établir des documents d'identité et à accueillir la personne en question. Une bonne collaboration internationale en matière de migrations est donc essentielle. Or, les autorités

cantionales des migrations sont d'avis que la place accordée à cette collaboration dans la politique extérieure de la Suisse n'est pas suffisante.

Des différences entre les cantons qui posent la question de la légalité

L'évaluation a révélé des différences considérables entre les cantons, pour ce qui est de la fréquence des détentions administratives et du moment auquel elles sont ordonnées, mais aussi pour ce qui est de leur durée, de la détention de mineurs et de la capacité des détentions à atteindre l'objectif visé. Un tiers au plus de ces différences peuvent s'expliquer par des inégalités constatées dans la structure de la population des requérants d'asile déboutés (sexe, âge, situation familiale ou Etat d'origine). Elles sont essentiellement l'expression de différences d'appréciation de la proportionnalité de la détention par les autorités politiques et judiciaires cantonales. Il est dès lors légitime de se demander dans quelle mesure ces différences se justifient à la lumière non seulement de l'égalité devant la loi, mais aussi du fédéralisme d'exécution.

Renforcer la surveillance de la Confédération : prometteur, mais pas sans risques

Pour exercer sa fonction de surveillance de l'exécution des renvois, le SEM a choisi, jusqu'à présent, la voie du dialogue avec les cantons, ce qui est apprécié par ces derniers. Les différences constatées entre les cantons montrent toutefois que ce dialogue n'a pas suffi à obtenir l'harmonisation des pratiques. Depuis peu, la Confédération se sert des subventions allouées aux centres de détention, donc d'incitations financières, pour obtenir une amélioration des conditions de détention. Depuis l'automne 2016, le SEM exerce en outre un mandat légal de surveillance de l'exécution des renvois. Il a la possibilité, s'il estime que les cantons négligent leur obligation d'exécuter les renvois, de leur supprimer certaines compensations financières. Si cet instrument promet une meilleure harmonisation en matière d'exécution des renvois, il comporte aussi le risque que, en raison de la menace de sanctions, la détention administrative soit appliquée plus souvent dans des cas où les conditions légales ne sont pas clairement réunies.

La gestion des données du SEM est inefficace et sujette aux erreurs

Les systèmes de gestion des données dans le domaine de l'exécution des renvois présentent de nombreux doublons, qui génèrent un surcroît de travail. L'interconnexion entre les systèmes électroniques est insuffisante, ce qui signifie que les mêmes données doivent être saisies plusieurs fois, ce qui constitue une source d'erreurs. Jusqu'ici, la saisie correcte des données en matière de détention administrative n'a pas été considérée comme prioritaire ni dans de nombreux cantons ni au SEM. Les données relatives à certains cantons se sont d'ailleurs révélées insuffisantes pour permettre l'analyse statistique prévue dans le cadre de cette évaluation. Jusqu'ici, l'utilité des données relatives à l'exécution des renvois administrées par le SEM s'est donc révélée limitée.