Conf. pene 29/9/95

8-11

29.09.95

Premiers constats en rapport avec l'application des mesures de contrainte

Rapport de SOS Droits de l'homme

Un bureau dont la vocation est d'observer l'application de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Introduction

La loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers est entrée en vigueur le 1er février 1995. Cette loi vise les requérants d'asile ainsi que les étrangères et les étrangers ne possédant pas d'autorisation de séjour en Suisse. Bien qu'il s'agisse uniquement de mesures administratives destinées à assurer le renvoi d'étrangères et d'étrangers et non d'une législation pénale, force est de constater que la loi ouvre la voie à d'importantes limitations des libertés personnelles de l'individu. La loi tolère en effet des atteintes graves telles que des périodes de détention pouvant durer une année et accorde aux autorités une très grande liberté d'appréciation.

Les personnes concernées par cette loi ne possèdent souvent pas les connaissances juridiques nécessaires pour faire valoir leurs droits et s'expriment la plupart du temps dans une autre langue. Par ailleurs, elles ne disposent guère de contacts ou de lobbies susceptibles de défendre leurs intérêts face aux autorités et aux institutions.

La crainte que les mesures de contrainte ne soient appliquées arbitrairement, de manière inadéquate et différemment d'un canton à l'autre est à l'origine de la création du bureau SOS Droits de l'homme. Opérationnel depuis le mois d'avril 1995, pour une durée initiale de deux ans, ce bureau est occupé par une juriste travaillant à mi-temps.

SOS Droits de l'homme a pour mission d'observer l'application, par la Confédération et les cantons, de la loi fédérale sur les mesures de contrainte, de recenser les exemples concrets, d'intervenir dans des cas ayant valeur d'exemple et de constituer une documentation servant à la fois à étayer des interventions politiques et à informer le public. SOS Droits de l'homme participera également à la constitution d'un groupe de membres du parlement et se chargera de travaux de coordination et d'information.

L'action de SOS Droits de l'homme est soutenue par les organisations faïtières suivantes: la Fondation Gertrud Stutz, l'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO), la Fédération des Eglises protestantes (FEPS), l'Union syndicale suisse (USS) et l'Union suisse des comités d'entraide juive. La direction du bureau est assumée par l'OSEO.

SOS Droits de l'homme - un nouveau bureau pour un nouveau secteur juridique

1. Travail de mise en route et de coordination

Le bureau loué à Zurich par SOS Droits de l'homme en bordure du 5e arrondissement, juste à côté de la gare principale et à proximité de la centrale de l'OSEO, a tout d'abord dû être aménagé et organisé. Il a fallu récolter des informations et de la documentation en rapport avec les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Des premiers contacts ont été établis avec des personnes et des groupements confrontés à des problèmes d'application des mesures de contrainte.

Une réunion de coordination qui s'est tenue à Berne, à la fin du mois de mai dernier, et à laquelle participaient des organisations et des personnes actives en matière de droit d'asile et de politique des étrangers a permis de mettre en évidence le besoin d'une meilleure information. Les personnes présentes ont notamment souhaité que les arrêtés du Tribunal fédéral, les décisions cantonales, les documents de référence et les décisions d'une certaine importance circulent entre les parties concernées et que ces textes puissent être consultés par toute personne intéressée. SOS Droits de l'homme exercera un rôle déterminant de coordination en la matière.

2. Interprétation adéquate de la loi fédérale dans les législations cantonales

Les premières expériences qui ont été faites ont révélé que l'interprétation de la loi fédérale dans les législations cantonales et la pratique en matière d'application des mesures de contrainte variaient considérablement d'un canton à l'autre.

Des organisations et des groupements locaux se sont adressés aux gouvernements. Les principales requêtes formulées portaient sur le droit des personnes détenues en vertu des mesures de contrainte d'être officiellement défendues, d'entrer immédiatement en contact avec des membres de leur famille et un avocat, d'être informées dans leur langue de leurs droits et du déroulement de la procédure, enfin, sur l'obligation d'annoncer la détention à un organisme neutre. Ces groupements et organisations ont également demandé que les fonctionnaires de police bénéficient d'une formation spéciale et qu'ils fasse l'objet d'une supervision.

3. Groupe de parlementaires

Le bureau SOS Droits de l'homme a été présenté à l'occasion d'une rencontre réunissant plusieurs membres du parlement fédéral. A la question de savoir si ceux-ci étaient intéressés par l'action de SOS Droits de l'homme et s'ils étaient prêts à soutenir le bureau, vingt parlementaires ont déclaré être disposés à intervenir de cas en cas tandis qu'un plus grand nombre a manifesté un souhait d'être informé.

4. Questions et déclarations (exemples)

Des déclarations ont été faites selon lesquelles la police, pas uniquement celle du canton de Zurich, multipliait les contrôles d'identité de gens de couleur et qu'il n'était pas rare que celle-ci encaisse de l'argent sans délivrer de reçus. Un Albanais originaire du Kosovo, dont le renvoi a été ajourné et qui n'a pas reçu de nouvelle pièce de légitimation a été dénoncé pour séjour illégal en Suisse. Un ressortissant du Liberia qui, faute d'avoir pu présenter des papiers d'identité, s'est vu rejeter d'un centre d'accueil a, par la suite, été placé en détention.

Un employeur travaillant dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration a demandé comment s'opposer au renvoi imminent d'un Kurde qui était à son service depuis longtemps. Les refoulements devraient être empêchés à la dernière minute. D'autres questions ont plus particulièrement concerné le caractère licite de la détention en vue du refoulement, la procédure éventuellement envisageable et l'indication d'une adresse pour pouvoir bénéficier d'une représentation légale.

Il a été relevé que, souvent, ce n'était pas tant l'existence des mesures de contrainte qui posait un problème, mais le fait que celles-ci, telle l'épée de Damoclès, constituaient une menace permanente pour les étrangères et les étrangers. Il a été dit également que ces mesures contribuaient à accentuer un climat de peur et de répression et que, dans ce contexte, faire appel à SOS Droits de l'homme supposait une solide confiance en l'organisation. Précisons que les contacts avec le bureau ont toujours été le fait d'intermédiaires.

5. Acceptation de mandats et accompagnement

Le bureau accepte des mandats et accompagne les personnes qui s'adressent à lui à titre exceptionnel seulement. En fait, l'important est d'assurer le contact avec les groupements et les organisations de base qui rendent visite aux détenus et qui, parfois, les assistent légalement. Il convient de saluer la multiplication de ce type d'actions et de les soutenir car elles permettent de briser l'isolement dans lequel sont plongées les personnes en détention et apportent une lueur d'espoir dans les prisons.

Interprétation et pratique en rapport avec les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

1. Jurisprudence du Tribunal fédéral

Dans les six premiers mois qui ont suivi l'introduction de la nouvelle loi fédérale, non moins de 37 recours ont été adressés au Tribunal fédéral. 15 d'entre eux ont été reçus, 13 rejetés, les autres ayant été déclarés sans objet. La haute cour a ainsi posé des garde-fous et a rectifié la pratique de certains cantons qui, en violation flagrante des droits élémentaires de procédure et des droits fondamentaux de l'individu, semblaient, ni plus ni moins, tester les limites de ce qui était admissible.

Le bureau d'observation des mesures de contrainte qui est rattaché à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est chargé de regrouper les arrêtés du Tribunal fédéral en rapport avec les mesures de contrainte et de publier les principes directeurs qui s'en dégagent.

2. Dispositions d'exécution cantonales

Dans la plupart des cantons, les gouvernements ont édicté des ordonnances qui, pour l'essentiel, se bornent à nommer les autorités compétentes pour requérir et contrôler les mesures de contrainte. Le moment à partir duquel les étrangers ont le droit d'être légalement défendus varie d'un canton à l'autre. Par ailleurs, certains cantons prévoient des délais

d'examen de la validité de détention plus courts que ceux figurant dans la loi fédérale. Le canton de Zurich, à l'origine des deux tiers environ des mandats d'arrêt décernés dans les six premiers mois qui ont suivi l'introduction de la nouvelle loi, se contente, lui, de dispositions régissant la compétence judiciaire. Une initiative parlementaire demandant un texte de loi préliminaire a été déposée entre-temps.

3. Statistique des détentions et conditions de détention

Selon une statistique de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), 3370 détentions en vue du refoulement ont été prononcées au 31.7.95. 2190 procédures émanaient du seul canton de Zurich. En outre, sur un total de 60 détentions de phase préparatoire, 26 concernaient le canton de Zurich. 25 des 26 personnes concernées avaient introduit une procédure en vue d'obtenir le droit d'asile.

Les personnes placées en détention en vertu des mesures de contrainte bénéficient d'un régime plus libéral que celui appliqué aux détenus de droit commun. Néanmoins, le juge d'instruction zurichois Bruno Steiner a constaté de lui-même, vers la fin du mois d'avril 1995, que les droits de l'homme étaient continuellement violés dans les geôles de la police (Tages Anzeiger du 15.9.1995). De son côté, la directrice de la police Rita Fuhrer évoque le solide équilibre psychique que possèdent certains détenus, à la suite notamment des expériences que ceux-ci ont faites dans des camps de prisonniers de guerre (Tages Anzeiger du 20.9.1995). Les déclarations de Rita Fuhrer donnent raison à tous ceux qui pensent que la détention en vue du refoulement n'est rien d'autre qu'une contrainte par corps. Les pressions que subissent les personnes placées en détention sont telles que celles-ci finissent toujours par décliner leur identité et leur nationalité et par présenter les papiers qu'elles avaient soigneusement cachés. Les détenus sont coupés de tout contact avec l'extérieur et sont pratiquement privés de visite. Des membres du groupe « Augen auf » ont eu l'occasion de s'entretenir avec des détenus et ont consigné leurs déclarations.

4. Exécution des renvois

D'après le communiqué de presse de l'ODR du 15.9.1995, les cantons confirment l'efficacité des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Sous la menace d'une détention en vue du refoulement pouvant durer neuf mois, nombre d'étrangers n'hésitent pas longtemps à décliner leur identité. En dépit du pouvoir d'intimidation des mesures de contrainte, on observe cependant qu'au total, le nombre de renvois effectifs n'a guère été plus élevé que l'année précédente, ce qui s'expliquerait surtout par la situation prévalant en ex-Yougoslavie.

Sans étude approfondie des dossiers correspondants, il est impossible de dire dans quelle mesure les droits de l'homme et les droits des gens sont respectés dans les cas de renvoi. Plusieurs personnes confirment que, dans les affaires dont ils ont connaissance en tous cas, tout est entrepris pour ne pas se débarrasser des étrangers non désirés en les envoyant purement et simplement dans un autre pays.

En Allemagne, on a appris que le consulat de Gambie avait établi des papiers d'identité sans s'assurer que leurs destinataires étaient vraiment des ressortissants gambiens. (Frankfurter Rundschau du 19.9.95). Les consulats en question aidaient ainsi les autorités allemandes à se débarrasser de réfugiés du Libéria.

5. Réfugiés de la violence / Admission provisoire

La pratique de l'ODR qui consiste à prononcer des renvois ne pouvant pas être exécutés plonge inutilement les personnes concernées dans un climat d'incertitude. Avec la suppression de leur permis de travail, ces personnes perdent le fondement même de leur existence et vivent dès lors dans l'angoisse permanente d'être arrêtées et refoulées.

Nous estimons que les personnes détenues dont le renvoi ne peut pas être exécuté même après neuf mois de détention en vue du refoulement, en raison d'une impossibilité quelconque ou du caractère inadmissible de cette mesure, devraient pouvoir bénéficier d'une admission provisoire.

Le statut des étrangères et des étrangers sans papiers, qui doivent néanmoins être remis en liberté, n'est pas encore réglé. Pour que ces personnes ne soient pas constamment menacées par une nouvelle détention et qu'elles ne soient pas livrées au bon vouloir des autres, il serait souhaitable de leur accorder à elles aussi une admission provisoire.

Considérations finales

Au cours des six derniers mois, j'ai pu mesurer l'espoir placé en SOS Droits de l'homme. Empêcher un refoulement, obtenir un permis de travail, sortir d'une détention en vue du refoulement sont autant d'événements qui ont une valeur existentielle pour les personnes concernées. A chaque fois, l'angoisse suscitée par un renvoi, un refoulement ou une détention était nettement perceptible. Les sentiments, on le sait, n'apparaissent pas dans les statistiques. Toutefois, on ne saurait oublier purement et simplement la peur et la douleur qui sont toujours associées à un renvoi ainsi qu'à l'application des mesures de contrainte. Dans de nombreux cas, une admission provisoire contribuerait, au moins temporairement, à offrir aux personnes concernées davantage de sécurité et de sérénité.

Marianne Guhl, juriste,
Responsable du bureau

SOS Droits de l'homme

Konradstrasse 1
8005 Zurich
Tél. 01 446 50 08
Fax 01 446 50 06
CCP 80-14946-2