



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

FF 2023  
[www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch)  
La version électronique  
signée fait foi



# **Contrôle de suivi: détention administrative de requérants d'asile**

## **Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national**

du 8 septembre 2023

---

# Rapport

## 1 Introduction

Le 28 janvier 2016, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de conduire une évaluation<sup>1</sup> sur la détention administrative de requérants et requérantes d'asile. Le 1<sup>er</sup> novembre 2017, le CPA a présenté ses résultats à la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). Le 26 juin 2018, la CdG-N s'est fondée sur l'évaluation du CPA pour adopter son rapport<sup>2</sup>, dans lequel elle formulait sept recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral s'est prononcé sur les recommandations de la commission le 28 septembre 2018<sup>3</sup>. Dans son rapport succinct du 2 juillet 2019<sup>4</sup>, la CdG-N a relevé avec satisfaction que le Conseil fédéral avait favorablement accueilli ses recommandations, voire avait déjà mis en œuvre certaines d'entre elles. Elle a saisi l'occasion pour prendre à nouveau position sur différents aspects de l'avis du Conseil fédéral et attirer l'attention sur les actions à entreprendre pour les différentes recommandations. Par courrier du 30 octobre 2019<sup>5</sup>, le Conseil fédéral s'est à nouveau prononcé sur les mesures qu'il avait prises sur la base de cette inspection. À sa séance du 19 novembre 2019, la CdG-N a décidé de clore l'inspection et a annoncé qu'elle analyserait la mise en œuvre des recommandations dans le cadre d'un contrôle de suivi.

La CdG-N a décidé, lors de sa séance du 22 octobre 2021, de lancer un contrôle de suivi afin d'évaluer la mise en œuvre de quatre de ses recommandations. Suite à cela, le Conseil fédéral a donné son avis, le 17 décembre 2021, sur l'avancement de leur mise en œuvre. Afin de pouvoir procéder à une évaluation globale, la CdG-N a soumis au Conseil fédéral, par courriers du 29 mars 2022 et du 8 novembre 2022, des questions supplémentaires concernant l'ensemble des recommandations. La sous-commission compétente a en outre organisé une audition avec des représentantes et des représentants du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) le 23 février 2023.

Dans les chapitres suivants, la CdG-N évalue la mise en œuvre de ses recommandations de 2018 par le Conseil fédéral, depuis la clôture de l'inspection en 2019.

<sup>1</sup> Évaluation sur la détention administrative de requérants d'asile, Rapport du CPA du 1.11.2017 (FF **2018** 7511; ci-après rapport d'évaluation du CPA du 1.11.2017).

<sup>2</sup> Détention administrative de requérants d'asile, rapport de la CdG-N du 26.6.2018 (FF **2018** 7491).

<sup>3</sup> Détention administrative de requérants d'asile. Avis du Conseil fédéral du 28.09.2018 (FF **2018** 7583).

<sup>4</sup> Détention administrative de requérants d'asile, Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national (FF **2019** 5739).

<sup>5</sup> Détention administrative de requérants d'asile. Avis du Conseil fédéral du 30.10.2019 (FF **2019** 6921).

## 2 **Recommandation 1: Saisir les personnes passées dans la clandestinité**

### *Recommandation 1* Saisir les personnes passées dans la clandestinité

La CdG-N invite le Conseil fédéral à mettre en place les moyens appropriés pour que les personnes passées dans la clandestinité soient saisies en tant que telles, pour que les signalements des cantons concernant ces personnes soient harmonisés et pour qu'ils soient effectivement saisis dans le SYMIC. Le Conseil fédéral étudiera notamment la question de savoir si les données relatives à l'aide d'urgence doivent être systématiquement intégrées dans l'identification des personnes passées dans la clandestinité.

La CdG-N demande par ailleurs au Conseil fédéral de préciser la notion de «départ non contrôlé» et de faire en sorte que celle-ci ne soit plus utilisée pour les personnes passées dans la clandestinité.

### 2.1 **Position du Conseil fédéral**

La CdG-N a constaté que des progrès avaient été accomplis en ce qui concerne la recommandation 1 relative à la saisie des personnes passées dans la clandestinité, mais a estimé que des actions devaient encore être entreprises<sup>6</sup>. La commission a demandé à plusieurs reprises au Conseil fédéral de ne plus utiliser, pour les requérants et requérantes d'asile passés dans la clandestinité, le terme de «départ non contrôlé», qui, selon elle, prête à confusion. Dans ses avis du 17 décembre 2021 et du 21 décembre 2022, le Conseil fédéral a laissé entrevoir à la CdG-N la possibilité de remplacer, en allemand, la notion de *unkontrollierte Abreise* (départ non contrôlé) par celle de *unkontrollierter Weggang*, la formulation demeurant inchangée en français<sup>7</sup>.

Dans sa lettre du 8 novembre 2022, la CdG-N a en outre demandé au Conseil fédéral d'indiquer dans quel contexte ce terme est utilisé, notamment dans la communication au public. Dans sa réponse du 21 décembre 2022, le Conseil fédéral a expliqué que le SEM utilise le terme *unkontrollierte Abreise* pour tout type de communication, comme les demandes des médias, les questions parlementaires, les statistiques, etc.

### 2.2 **Appréciation de la CdG-N**

La CdG-N n'est pas convaincue par la proposition du Conseil fédéral de remplacer, en allemand, la notion de *unkontrollierte Abreise* par celle de *unkontrollierter Weggang*. Dans sa lettre du 19 novembre 2019<sup>8</sup> adressée au Conseil fédéral, la CdG-N avait déjà relevé que, de son point de vue, la notion de départ ne constituait pas une alternative appropriée car elle sous-entendait littéralement que la personne passée à la

<sup>6</sup> Rapport succinct de la CdG du 2.07.2019.

<sup>7</sup> Lettres du Conseil fédéral du 17.12.2021 et du 21.12.2022.

<sup>8</sup> Lettre de la CdG-N au Conseil fédéral du 19.11.2019.

clandestinité ne se trouvait plus en Suisse, ce que les autorités suisses ignorent en général ou qui leur arrive même d'infirmer. La commission a donc proposé au Conseil fédéral de remplacer la notion de «*unkontrollierte Abreise*» par celle de «*unbekannter Aufenthalt*», et ce compte tenu également de la sensibilité politique de cette notion. Or on ne fait que constater que les autorités n'ont pas connaissance du lieu de séjour de cette personne. La commission demande donc au Conseil fédéral d'indiquer au SEM de choisir une formulation qui en tienne compte, comme *unbekannter Aufenthalt* (séjour inconnu).

### 3 **Recommandation 2: Harmonisation des pratiques en matière de recours à la détention administrative et d'exécution**

#### *Recommandation 2*

Harmonisation des pratiques en matière de recours à la détention administrative et d'exécution

La CdG-N invite le Conseil fédéral à veiller, dans le cadre de sa compétence et de sa mission de surveillance au sens de l'art. 124, al. 1, LEtr<sup>9</sup>, à une plus grande harmonisation des pratiques des cantons en matière de recours à la détention administrative et d'exécution. Il s'en assurera en poursuivant le dialogue engagé avec les cantons, le but étant que le recours à la détention administrative soit opportun et qu'il respecte les dispositions légales.

Le Conseil fédéral veillera, dans le cadre de ses compétences, à ce que la restriction de la liberté de mouvement et, partant, le recours à la détention administrative prennent suffisamment en considération le principe de proportionnalité dans les cas d'espèce.

#### 3.1 **Position du Conseil fédéral**

Le droit de recours des autorités est l'un des instruments d'harmonisation. En ce qui concerne l'harmonisation du recours et de l'exécution de la détention administrative par les autorités et les tribunaux des cantons, le Conseil fédéral a été chargé de montrer, dans le cadre du contrôle de suivi, dans quelle mesure le SEM fait usage de cette possibilité conformément à l'art. 14, al. 2, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP)<sup>10</sup>. Ce droit vise à garantir l'application appropriée et uniforme du droit fédéral dans le domaine des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers.

Dans sa réponse du 17 décembre 2021, le Conseil fédéral a expliqué que le SEM avait fait usage du droit de recours des autorités à trois reprises en 2019, deux en 2020 et

<sup>9</sup> La Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) se nomme désormais Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) et est en vigueur depuis le 1.1.2019 (RO 2017 6521; 2018 3171).

<sup>10</sup> La disposition n'a pas été modifiée depuis (art. 124, al. 1 LEI).  
RS 172.213.1

une en 2021. Interrogé à ce sujet, le SEM a indiqué qu'aucun recours des autorités n'avait été déposé en 2022<sup>11</sup>.

Le SEM n'engage le recours des autorités qu'à la demande des cantons. Il procède à un examen minutieux des demandes de recours selon l'avis du Conseil fédéral. Un recours n'est déposé que s'il s'agit d'une question de principe, c'est-à-dire si l'élucidation des questions juridiques qui se posent revêt un grand intérêt pour le règlement de futurs cas similaires.

Le Conseil fédéral a indiqué que les instruments destinés à l'harmonisation des mesures étaient promus de manière active et régulière, notamment dans le cadre de la collaboration entre la Confédération et les cantons. La Confédération soutient l'harmonisation au travers de colloques, de directives et d'une plateforme d'échange. De plus, les différents organes de ce domaine se concertent (comité d'experts Retour et exécution des renvois, Association des services cantonaux de migration et du SEM, etc.). Les tribunaux cantonaux compétents en la matière et le Tribunal fédéral évaluent régulièrement, dans le cadre de procédures de recours, si la détention administrative est conforme au droit, ce qui permet d'assurer une application uniforme du droit fédéral dans le domaine des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers. Le centre de détention administrative relevant du droit des étrangers de l'aéroport de Zurich est plus en plus utilisé (par 17 cantons) pour exécuter les mesures de détention administrative. En outre, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) se rend régulièrement dans les centres de détention administrative des cantons, ce qui contribue également à une harmonisation des pratiques<sup>12</sup>.

### 3.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N reconnaît les efforts entrepris par le Conseil fédéral dans le cadre de ses compétences pour parvenir à une harmonisation des pratiques cantonales, en particulier ceux déployés en collaboration avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) dans le but de faire évoluer la pratique (échanges entre des organes spécialisés spécifiques sur des questions de formation et sur des directives). Les mesures destinées à soutenir l'harmonisation des pratiques existaient toutefois déjà au moment de l'évaluation du CPA. L'évaluation du CPA avait montré que les différents instruments et mesures relatifs au recours et à l'exécution de la détention administrative n'avaient pas conduit à une harmonisation.

Les avis émis par le Conseil fédéral ne permettent pas de déterminer avec certitude dans quelle mesure elles ont favorisé l'harmonisation depuis lors.

La commission partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel le recours et l'exécution de la détention administrative dans le cadre des procédures d'examen de la détention et de recours par les tribunaux cantonaux, ainsi que la possibilité de recours auprès du Tribunal fédéral, peuvent contribuer à uniformiser la pratique. De même, elle estime que l'exécution de la détention administrative au centre de l'aéroport de Zurich et

<sup>11</sup> État au 24.05. 2023.

<sup>12</sup> Lettre du Conseil fédéral du 21.12.2022 et procès-verbal de la séance de la sous-commission DFJP/ChF-N du 23.03.2023 (audition du SEM).

l'observation de la détention administrative par la CNPT sont de nature à contribuer à une harmonisation. Le fait que le SEM n'ait plus déposé de recours des autorités depuis 2022 doit être considéré comme un point positif si cela signifie qu'il n'y avait plus de questions de principe à traiter. En raison du faible nombre de recours des autorités et en l'absence d'indication sur les questions traitées, il est toutefois difficile de dire dans quelle mesure l'instrument du recours des autorités contribue effectivement à une harmonisation.

La commission attend du Conseil fédéral qu'il continue à veiller, dans le cadre de ses compétences et de sa fonction de surveillance, à promouvoir des instruments et des mesures appropriés pour favoriser l'harmonisation des pratiques cantonales. Cela dit, la commission estime qu'aucune action supplémentaire ne doit être entreprise présentement.

#### 4 **Recommandation 3: Question de l'examen de la détention administrative prévu par la loi**

##### *Recommandation 3*

Question de l'examen de la détention administrative prévu par la loi

La CdG-N invite le Conseil fédéral à vérifier si les bases légales de l'examen de la détention administrative sont opportunes et assurent une protection suffisante des droits fondamentaux.

#### 4.1 **Position du Conseil fédéral**

Dans le cadre du contrôle de suivi, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de montrer dans quelle mesure, et à quelle fréquence, les requérantes et les requérants d'asile font réellement usage des prestations gratuites de conseil juridique auxquelles ils ont droit et s'il arrive qu'ils fassent recours contre une menace de détention.

Dans ses réponses<sup>13</sup>, le Conseil fédéral a indiqué que la Confédération ne disposait pas de statistiques sur l'examen des détentions dans le cadre de la procédure Dublin, la saisie de ces données par les cantons n'étant pas prévue par l'ordonnance. Les données relatives à l'ordre de détention que les cantons doivent transmettre au SEM en vue de la collecte de données dans le domaine des mesures de contrainte sont régies par l'art. 15a de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi, de l'expulsion et de l'interdiction du territoire des étrangers (OERE)<sup>14</sup>. Les représentants et représentantes juridiques n'ont par ailleurs pas pour mandat légal de représenter les requérants et requérantes d'asile lors d'une procédure d'examen de la détention selon les art. 80 et 80a de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)<sup>15</sup> ni de former des recours contre des décisions de détention.

<sup>13</sup> Cf. lettres du Conseil fédéral du 17.12.2021 et du 21.12.2022.

<sup>14</sup> RS 142.281

<sup>15</sup> RS 142.20

Le Conseil fédéral est d'avis que le conseil et la représentation juridique gratuits dispensés dans les centres de la Confédération au sens des art. 102<sup>fs</sup><sup>16</sup> de la Loi sur l'asile (LAsi) contribuent, de façon générale, à ce que les requérantes et requérants d'asile soient pleinement informés des moyens juridiques à leur disposition. Le droit à une assistance judiciaire gratuite lors d'un examen de la détention ou d'une procédure cantonale de recours est apprécié en vertu du droit procédural pertinent.

Dans le cadre de l'audition du 23 mars 2023<sup>17</sup>, le SEM a expliqué que la LEI règle dans le détail la procédure d'examen de la détention, tout en laissant au tribunal une marge d'appréciation pour les cas particuliers. En revanche, les questions de principe ne devraient pas donner lieu à des décisions discrétionnaires. Les récents arrêts du Tribunal fédéral sur les conditions de détention vont dans ce sens en précisant la notion d'établissements de détention spéciaux qui, par exemple, doivent accorder un accès à Internet.

## 4.2 Appréciation de la CdG-N

La commission est d'accord avec le Conseil fédéral sur le fait que le conseil et la représentation juridique gratuits permettent en général aux requérantes et requérants d'asile d'être informés des moyens juridiques à leur disposition et de pouvoir ainsi mieux évaluer leurs chances de réussite dans les procédures.

Aucune information n'est disponible à ce jour sur la fréquence d'utilisation de l'instrument d'examen de la détention. Même si la procédure Dublin ne prévoit pas d'obligation légale d'établir des statistiques sur l'examen des détentions, la commission estime qu'il serait souhaitable de disposer d'informations plus détaillées sur l'utilisation de cet instrument. Elle invite le Conseil fédéral à examiner les possibilités en la matière et à les mettre en œuvre s'il y a lieu.

## 5 Recommandation 4: Mise en détention de mineurs

### *Recommandation 4*

### Mise en détention de mineurs

La CdG-N invite le Conseil fédéral à respecter les normes légales et à veiller à ce que les personnes mineures de moins de quinze ans soient exclues de la détention administrative. D'autres possibilités d'exécution du renvoi des familles doivent être étudiées et favorisées. Le Conseil fédéral veillera par ailleurs à ce que la détention des mineurs et mineures de plus de quinze ans ne soit ordonnée qu'en dernier ressort et qu'elle soit toujours opportune.

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner, en collaboration avec les cantons, les cas d'erreurs de saisie signalés par le SEM concernant des personnes mineures

<sup>16</sup> RS 142.31

<sup>17</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N du 23.03.2023 (audition du SEM).

de moins de quinze ans, à lui remettre un rapport à ce sujet et à lui indiquer dans les détails comment les cantons enregistrent les détentions de mineurs et mineures accompagnés mis en détention avec leurs parents, en particulier celles d'enfants de moins de quinze ans.

Elle prie en outre le Conseil fédéral de présenter la façon dont il est tenu compte des normes légales du droit international (en particulier de la Convention relative aux droits de l'enfant) lors de la mise en détention de personnes mineures.

## 5.1 Position du Conseil fédéral

Dans son rapport succinct du 2 juillet 2019, la CdG-N saluait déjà la mise en œuvre de la recommandation 4. Par sa lettre du 17 décembre 2021, le Conseil fédéral a confirmé que depuis l'avis qu'il avait rendu à ce sujet en 2018, aucune personne mineure de moins de 15 ans n'avait été placée en détention. Par courriel du 24 mai 2023, le SEM a également fait savoir que depuis ce courrier du Conseil fédéral, aucune personne de moins de 15 ans n'avait été détenue. Le nombre de mises en détention de mineurs et mineures de plus de 15 ans était également très faible (7 personnes en 2019, 4 personnes en 2020, 8 personnes en 2021 et 5 personnes en 2022)<sup>18</sup>.

Selon le Conseil fédéral<sup>19</sup>, des solutions alternatives à la détention administrative pour les personnes mineures et les familles ont été examinées. La détention administrative ne doit être utilisée qu'à titre exceptionnel, ce qui a été communiqué aux cantons. De nombreux cantons appliquent déjà des solutions alternatives qui fonctionnent, à savoir exécution du renvoi à partir de la structure d'hébergement, l'obligation de se présenter et les assignations d'un lieu de résidence. Le comité d'experts Retour et exécution des renvois a défini des bonnes pratiques qui permettent d'éviter la détention.

Dans le cadre du contrôle de suivi, le Conseil fédéral a également fait référence à un rapport en réponse au postulat 20.4265<sup>20</sup>, dans lequel il a examiné la nécessité et l'opportunité de la mesure de surveillance électronique. Il est arrivé à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire d'introduire la mesure de surveillance électronique dans le droit des étrangers, car il considère que cette mesure n'est pas appropriée dans ce domaine, et renvoie aux solutions alternatives à la détention administrative existantes (obligation de se présenter à une autorité [art. 64e, let. a, LEI] et assignation d'un lieu de résidence et interdiction de pénétrer dans une région déterminée [art. 74 LEI]).

En outre, une base légale relative à une obligation de présence doit être créée dans la LEI afin d'élargir la marge de manœuvre des autorités cantonales. Le Conseil fédéral estime qu'il n'existe guère d'autres solutions permettant de remplacer la détention administrative, ce qu'une comparaison avec les pratiques à l'étranger a également

<sup>18</sup> État au 24.05.2023.

<sup>19</sup> Lettre du Conseil fédéral du 21.12.2022.

<sup>20</sup> Postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 19.10.2020 «Introduction du bracelet électronique dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration».

confirmé. Selon les renseignements du SEM, une modification de la loi est en préparation; la consultation devrait avoir lieu à la fin de l'année 2023.<sup>21</sup>

En ce qui concerne les places de détention pour personnes mineures, la commission a demandé une explication sur la compatibilité avec la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant<sup>22</sup>, qui s'applique aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans. Le SEM a expliqué à ce sujet qu'en 2009, le Conseil fédéral avait procédé à un examen concernant les places de détention au regard de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et avait confirmé que les mesures de contrainte étaient conformes aux droits de l'enfant.<sup>23</sup> Selon le SEM, des développements de l'acquis de Schengen ont notamment eu lieu depuis lors au niveau européen, la directive de l'UE sur le retour a été révisée et le règlement Dublin III a été repris. Il estime que dans l'ensemble, ces développements ont conduit à un renforcement de la position des mineurs et mineures. L'accent est mis sur la prise en compte de leurs besoins spécifiques, comme la possibilité de pratiquer des activités de loisirs. La directive de l'UE sur le retour prévoit également la détention administrative des personnes mineures. Contrairement à la Suisse, l'UE ne prévoit pas de limitation d'âge (plus de 15 ans) aux mineurs et mineures.

## 5.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N salue les efforts du Conseil fédéral pour éviter la détention des personnes mineures et pour mettre en œuvre la recommandation. Elle reconnaît que cette pratique semble s'être établie.

Le Conseil fédéral a expliqué et souligné à plusieurs reprises qu'il existe suffisamment de solutions alternatives à la détention administrative et qu'elles sont appliquées, ce qui ressort également du rapport rédigé en réponse au postulat 20.4264. La CdG-N considère que l'intention du Conseil fédéral d'inscrire la mesure de l'obligation de présence dans la LEI est un complément judicieux aux mesures existantes et attend que le projet sera bientôt soumis au Parlement. La commission estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires et considère que la recommandation 4 a été mise en œuvre.

<sup>21</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N du 23.03.2023 (audition du SEM) et réponse du SEM dans le cadre de la consultation du présent rapport du 18.08.2023.

<sup>22</sup> RS 0.107

<sup>23</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N du 23.03.2023 (audition du SEM).

## 6 Recommandation 5: Places de détention pour mineurs

### *Recommandation 5*

### Places de détention pour mineurs

La CdG-N invite le Conseil fédéral à veiller à l'aménagement de places de détention adaptées aux mineurs de plus de quinze ans, conformément aux prescriptions de la Convention relative aux droits de l'enfant, et aux personnes qui les accompagnent en vue de garantir que les mineurs soient hébergés uniquement dans ce type de structure.<sup>24</sup>

Le Conseil fédéral est en outre chargé de montrer à la CdG-N quelles conditions sont appliquées concernant les places de détention pour mineurs et mineures, quelle importance est accordée à la Convention relative aux droits de l'enfant, où les mineurs sont actuellement hébergés et comment il exerce sa surveillance dans ce domaine.

### 6.1 Position du Conseil fédéral

Dans le cadre du contrôle de suivi, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à examiner dans quelle mesure le financement des places de détention était une mesure adéquate en vue de la création de places de détention adaptées aux mineurs. Dans son avis du 17 décembre 2021<sup>25</sup>, le Conseil fédéral a écrit que le financement des places de détention au sens de l'art. 82, al. 1, LEI, était le moyen le plus approprié pour permettre la création de places de détention adaptées aux mineurs. La Confédération participe aux coûts seulement si les personnes particulièrement vulnérables, notamment les mineurs et mineures non accompagnés et les familles avec enfants, sont hébergées dans des locaux séparés de ceux des autres détenus (art. 15j, let. d, OERE<sup>26</sup>). Aux yeux du Conseil fédéral, les projets déposés par l'OFJ remplissent ces critères. Comme le montant des subventions fédérales est considérable (cf. art. 15k OERE), le Conseil fédéral estime que les cantons renonceront difficilement à un financement de la Confédération.

La CdG-N a également prié le Conseil fédéral de lui indiquer à combien de reprises la Confédération avait contribué au financement de places de détention et si elle avait déjà reçu des demandes dans ce domaine. La commission a également souhaité savoir combien de places de détention adaptées aux personnes mineures existaient déjà et quelles étaient les estimations des besoins en la matière, compte tenu notamment du nombre croissant de réfugiés et réfugiées.

<sup>24</sup> La Suisse a formulé une réserve relative à l'art. 37, let. c, de la Convention relative aux droits de l'enfant: cette disposition précise notamment les conditions de détention pour les enfants et exige en particulier que les enfants soient séparés des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

<sup>25</sup> La réserve de la Suisse précise que cette séparation n'est pas garantie dans tous les cas.

<sup>26</sup> Lettre du Conseil fédéral du 17.12.2021.

<sup>26</sup> Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (RS 142.281).

Concernant le financement des places de détention au sens de l'art. 82, al. 1, LEI, sept cantons (BE, BS, GE, SG, SO, VS et ZH) ont déposé des projets de construction auprès de la Confédération et que l'OFJ a garanti des subventions de construction à quatre cantons (BS, SG, VS et ZH)<sup>27</sup>.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il y a pour l'instant suffisamment de places de détention adaptées aux personnes mineures. Même s'il est difficile de prévoir les besoins futurs en raison des fluctuations dans le domaine de l'asile, il estime que les places disponibles suffiront également à l'avenir car la détention administrative de mineurs et mineures n'est ordonnée qu'en dernier recours et pour une durée la plus courte possible.

## 6.2 Appréciation de la CdG-N

Aux yeux de la commission, si les conditions sont remplies, la participation de la Confédération aux coûts de construction est adéquate pour permettre la création de places de détention adaptées aux personnes mineures. C'est pourquoi la CdG-N considère que cet instrument est approprié et opportun.

La pratique des autorités montre que la détention administrative n'est ordonnée qu'en dernier recours, lorsqu'aucune autre mesure n'est possible. On peut donc supposer que peu de places sont utilisées pour la détention de personnes mineures. Comme les projets de construction ne sont pas encore achevés et qu'il est difficile d'estimer les besoins futurs en raison des fluctuations dans le domaine de l'asile, la CdG-N attend du Conseil fédéral qu'il continue de suivre l'évolution de la situation et prenne des mesures si nécessaires. La commission estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires et considère que la recommandation 5 a été mise en œuvre.

## 7 Recommandation 6: Une gestion des données efficace

### *Recommandation 6*

### Une gestion des données efficace

La CdG-N invite le Conseil fédéral à s'assurer de la saisie correcte des données dans le domaine de la détention administrative. De plus, elle le prie de faire procéder à une révision complète des systèmes existants, voire à leur remplacement. En effet, ces systèmes doivent permettre une gestion des données efficace et le SEM doit pouvoir en tirer la plus grande utilité possible afin d'exercer véritablement sa mission de surveillance au sens de l'art. 124 LEtr<sup>28</sup> et d'assurer le suivi de l'exécution des renvois conformément à l'art. 46, al. 3, LAsi.

<sup>27</sup> Lettre du Conseil fédéral du 21.12.2022 et réponse du SEM dans le cadre de la consultation du présent rapport du 18.08.2023.

<sup>28</sup> Nouveau titre et nouvelle abréviation du 16.12.2016: la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) se nomme désormais loi sur les étrangers et l'intégration et est en vigueur depuis le 01.01.2019 (RO 2017 6521; 2018 3171).

Dans le cadre de ses compétences, le Conseil fédéral devra en particulier veiller à ce que les cantons enregistrent de manière claire et uniforme les détentions de personnes mineures accompagnées mises en détention avec leurs parents, en particulier celles d'enfants de moins de quinze ans.

## 7.1 Position du Conseil fédéral

Dans le cadre du contrôle de suivi, la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à présenter quelles modifications avaient été effectuées, depuis la publication du rapport de la CdG-N, d'une part au niveau technique et, d'autre part, au niveau de la directive et de l'ordonnance sur le système d'information central sur la migration (SYMIC)<sup>29</sup>. Selon la réponse du Conseil fédéral, l'ordonnance SYMIC a été complétée le 1<sup>er</sup> avril 2020 de sorte que les cantons doivent également transmettre au SEM, dans le cadre de la collecte des données relatives aux mesures de contrainte, les informations concernant le lieu et la durée de la détention administrative ordonnée.

Le Conseil fédéral a par ailleurs précisé que les conditions techniques requises avaient été créées avec la mise à jour du SYMIC du 2 mai 2020. Depuis lors, les cantons saisissent donc aussi ces données dans le système lorsqu'ils enregistrent des décisions de détention. À cet égard, le SEM a rédigé, à l'intention des utilisateurs et utilisatrices, des consignes contenant des informations détaillées sur la saisie et la modification des données relatives aux mesures de contrainte dans le SYMIC, consignes qui ont été communiquées aux cantons le 30 avril 2020 via une infolettre. Cette infolettre a été l'occasion de rappeler aux cantons que les données susmentionnées devaient être saisies dans ce système au fur et à mesure, c'est-à-dire dès le moment où la détention était ordonnée. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, les consignes du SEM figurent, en outre, dans sa directive sur l'exécution des renvois.

Concernant la question de savoir comment le SEM exerce sa fonction de surveillance sur la base des informations supplémentaires contenues dans le SYMIC, le SEM a expliqué qu'aucune supervision spécifique n'était nécessaire. Le système est conçu de manière à ce que les cantons ne puissent saisir les décisions de détention que lorsque tous les champs obligatoires ont été complétés, y compris les nouvelles indications concernant le lieu et la durée de la détention. Le SEM peut néanmoins évaluer à tout moment dans quels centres les personnes sont ou ont été détenues.

<sup>29</sup> Ordonnance du 12.04.2006 sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC; RS **142.513**).

## 7.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N salue les démarches entreprises. Elle considère comme positives la création des conditions techniques requises dans le SYMIC ainsi que les modifications dans l'ordonnance SYMIC, qui rendent obligatoires la saisie du lieu et de la durée de la détention dans le système. La modification de la directive pour les cantons ainsi que l'envoi d'une infolettre contenant des instructions détaillées sur la saisie et la modification des données concernant les mesures de contrainte sont également de bonnes choses à ses yeux. La restructuration du SYMIC, grâce à laquelle les décisions de détention ne peuvent être saisies que lorsque tous les champs, y compris ceux concernant le lieu et la durée de la détention, sont complétés, est également opportune, au vu de la fonction de surveillance du SEM. Aux yeux de la commission, cette recommandation a également été mise en œuvre.

## 8 Recommandation 7: Un suivi complet, systématique et efficace

### *Recommandation 7* Un suivi complet, systématique et efficace

Le Conseil fédéral veille à ce que le suivi effectué en vertu de l'art. 46, al. 3, LAsi soit vérifié et que les conditions en faveur d'un suivi complet, systématique et efficace, réalisé conjointement avec les cantons, soient réunies.

Pour que le suivi soit efficace, il faut que la gestion des données soit améliorée comme évoqué dans la recommandation 6.

## 8.1 Position du Conseil fédéral

Dans le cadre du contrôle de suivi, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral quels étaient les résultats de l'examen du suivi de l'exécution des renvois au sens de l'art. 46, al. 3, LAsi. Le CPA avait constaté que la gestion des données était inefficace dans ce domaine. C'est pourquoi la CdG-N invite le Conseil fédéral à créer les conditions nécessaires pour mettre en place, conjointement avec les cantons, un suivi de l'exécution des renvois complet, systématique et efficace. Selon la réponse du Conseil fédéral du 4 mai 2022, le suivi dans le domaine de l'asile a été remanié en 2020 afin que les répercussions de la révision de la LAsi du 1<sup>er</sup> mars 2019 sur l'exécution des renvois soient prises en compte. Depuis, les activités menées dans ce domaine par les centres de la Confédération sont aussi recensées et le nombre de détentions annuelles ordonnées par chaque canton est indiqué.

En outre, la création de nouveaux codes SYMIC a permis d'affiner la répartition des cas selon l'étape franchie dans le processus de soutien au retour. Un nouveau sous-processus «Identification» a, par exemple, été créé afin que les activités déployées en matière d'identification et d'obtention des documents de voyage puissent être présentées de manière plus précise. C'est ainsi qu'il est maintenant possible de faire la distinction entre, d'une part, les personnes à identifier et, d'autre part, celles qui le sont déjà et pour lesquelles un document de voyage doit donc être obtenu. Selon le Conseil fédéral, un réexamen et, au besoin, un remaniement du suivi sont prévus après le déploiement complet du système d'information eRetour. L'objectif de ce projet est de permettre la digitalisation des processus de travail dans le domaine du soutien au retour, tant auprès du SEM que des autorités cantonales concernées. Le projet est en partie mis en place et devrait être pleinement introduit en 2024. Le crédit d'engagement approuvé par le Parlement le 7 mars 2022<sup>30</sup> devra permettre de renouveler intégralement le système SYMIC en deux temps, entre 2022 et 2027. De plus, les travaux de mise en œuvre s'aligneront sur l'introduction et le renouvellement des autres applications informatiques du SEM. Le Conseil fédéral considère que ce projet permettra aussi d'améliorer la qualité des données relatives à l'exécution des renvois et à la détention administrative et, partant, de gagner en efficacité dans ces domaines.

## 8.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N reconnaît que le remaniement du suivi tiendra aussi compte du domaine de l'exécution des renvois. Elle considère comme positives la saisie des activités des centres de la Confédération dans ce domaine et la présentation du nombre de détentions annuelles ordonnées par chaque canton. La création de nouveaux codes SYMIC permet d'affiner la répartition des cas et ainsi de garantir plus de transparence dans le processus de soutien au retour. Le remaniement du suivi après le déploiement complet du système d'information eRetour en 2024 ainsi que le renouvellement du système global SYMIC d'ici 2027 montreront dans quelle mesure la qualité des données dans les domaines de l'exécution des renvois et de la détention administrative peut être améliorée et quels seront les gains en efficacité. La commission estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires et considère que la recommandation 7 a été mise en œuvre.

<sup>30</sup> FF 2022 778; cf. également le message du 21.04.2021 relatif à un crédit d'engagement pour le renouvellement du système d'information central sur la migration (SYMIC), FF 2021 1056.

## 9 Conclusion

Sur la base des informations reçues, la CdG-N considère que ses recommandations ont été en grande partie mises en œuvre. Elle estime toutefois que des mesures doivent encore être prises ponctuellement dans le domaine de compétence du Conseil fédéral.

La CdG-N a décidé de mettre un terme à son contrôle de suivi et de clore ainsi ses travaux dans cette inspection. Elle invite le Conseil fédéral et les autorités compétentes à prendre en compte ses considérations dans le cadre de leurs travaux futurs. Au cours des prochaines années, elle continuera néanmoins, dans le cadre de ses travaux, à suivre avec une attention toute particulière l'évolution de la situation en matière de détention administrative. Elle se réserve la possibilité de revenir sur l'un ou l'autre des aspects abordés lors de ses activités ordinaires de haute surveillance, si cela devait se révéler approprié.

8 septembre 2023

Au nom de la Commission de gestion  
du Conseil national

La présidente: Prisca Birrer-Heimo

La secrétaire: Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission DFJP/ChF:  
Alfred Heer

La secrétaire de la sous-commission DFJP/ChF:  
Jeanne Prodolliet

**Liste des abréviations**

|          |                                                                                                              |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| al.      | alinéa                                                                                                       |
| art.     | article                                                                                                      |
| CdG      | Commissions de gestion                                                                                       |
| CdG-N    | Commission de gestion du Conseil national                                                                    |
| ChF      | Chancellerie fédérale                                                                                        |
| CNPT     | Commission nationale de prévention de la torture                                                             |
| CPA      | Contrôle parlementaire de l'administration                                                                   |
| DFJP     | Département fédéral de justice et police                                                                     |
| FF       | Feuille fédérale                                                                                             |
| LAsi     | Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31)                                                                  |
| LEI      | Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)                              |
| OERE     | Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (RS 142.281)              |
| OFJ      | Office fédéral de la justice                                                                                 |
| Org DFJP | Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1) |
| RS       | Recueil systématique                                                                                         |
| SEM      | Secrétariat d'État aux migrations                                                                            |
| SYMIC    | Système d'information central sur la migration                                                               |