

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Bernard Borel et consort : Longs emprisonnements administratifs et renvois impossibles. L'absurdité de la politique du Conseil d'Etat

#### *Rappel de l'interpellation*

*La prison de Frambois qui accueille les personnes déboutées en détention administrative est pleine. C'est tellement vrai que certains des requérants déboutés "vaudois" ont été transférés à la prison régionale de Berne. En effet, les séjours, en prison, sont beaucoup plus longs que prévu initialement, ce qui est particulièrement discutable pour des gens qui n'ont pas commis de délit.*

*Beaucoup de ces personnes, fuyant leur pays en espérant trouver un refuge en Suisse, n'ont rencontré que mépris et incompréhension, et sont là, en prison, depuis souvent de nombreux mois, attendant un retour à la case départ. Le Conseil d'Etat vaudois a souvent fait valoir que la plupart des personnes qui se trouvaient emprisonnés à Frambois étaient des délinquants. Or il est maintenant clair qu'il y a au moins un père de famille qui laisserait un fils et une compagne avec un permis F (arrivée mineure en Suisse), un jeune étudiant qui devrait retourner dans un pays en guerre ou encore deux ex-enfants-soldats, arrivés traumatisés en Suisse. De plus, il semble que l'on mette dans des avions des personnes sans avoir l'assurance qu'elles sont acceptées par leur pays d'origine et qui finalement se retrouvent une nouvelle fois à Frambois, après avoir été mises de force dans un avion.*

*Cette situation kafkaïenne nous fait poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Le Conseil d'Etat, responsable du renvoi des requérants déboutés, vérifie-t-il avec la diligence voulue le fait que le renvoi est possible, licite ou raisonnablement exigible comme l'article 3 de la LvLetr l'y oblige ?*
- 2. Si oui, comment peut-il en particulier justifier le renvoi de ce père de famille qui laisserait un fils et sa mère en Suisse ?*
- 3. Pourquoi les séjours d'emprisonnements à Frambois sont-ils si longs, dans la mesure où l'on ne peut pas invoquer en principe un risque de délit de fuite ?*
- 4. Cette manière de procéder est-elle vraiment, aux yeux du Conseil d'Etat, la plus efficace, même en tenant compte de la logique des lois régissant la migration ? Peut-on en chiffrer le coût ?*
- 5. Le Conseil d'Etat peut-il nous certifier qu'aucun requérant débouté sous sa responsabilité n'a été embarqué dans un avion, puis a dû être ramené en Suisse et peut-il nous renseigner sur les mesures prises pour que pareille mésaventure ne se produise plus ?*
- 6. Les conditions de détention à Berne sont-elles semblables à celle de Frambois, et le droit à un défenseur d'office est-il assuré ?*

*Souhaite développer.*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Remarques préliminaires**

La détention administrative fait partie des mesures de contrainte basées sur la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), en particulier ses articles 73 et suivants. Son application dans le canton de Vaud est régie par la loi d'application vaudoise de la LEtr (LVLEtr). La loi vaudoise impose des restrictions à l'administration qui vont au-delà des exigences du droit fédéral. Ainsi, toute détention doit être soumise à un contrôle judiciaire dans les 24 heures (contre 96 heures en vertu du droit fédéral) et l'arrestation est interdite dans les locaux du Service de la population lorsque l'étranger s'y rend pour répondre à une convocation ou recevoir une prestation d'aide d'urgence, ainsi que deux heures avant et après une convocation, exception faite des personnes ayant été condamnées pénalement.

Pour exécuter la détention administrative, le canton de Vaud a conclu un concordat avec les cantons de Genève et de Neuchâtel (Concordat du 4 juillet 1996 sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers, RS 142.91). Celui-ci précise notamment que la personne détenue peut correspondre, recevoir des visites et téléphoner librement, que des occupations rémunérées et des activités diverses lui sont proposées et qu'elle peut accéder à l'information via des médias.

Il existe actuellement un établissement de détention mis en place par le concordat, à savoir l'établissement Frambois dans le canton de Genève. Les règles du concordat s'appliquent également à des personnes détenues dans d'autres établissements de détention administrative placés par les cantons concordataires. En effet, le nombre de places de détention disponibles à Frambois est actuellement insuffisant pour les besoins des cantons concordataires, de sorte que des personnes sont placées, si nécessaire, dans des établissements d'autres cantons pour autant que ceux-ci disposent de places.

Compte tenu du manque de places de détention administrative, les organes du concordat examinent actuellement les possibilités d'en augmenter le nombre.

Pour ce qui est du canton de Vaud, en 2009, 72 personnes ont terminé une période de détention administrative dont la durée moyenne a été de 48.6 jours.

Parmi ces personnes, 29, à savoir 40 %, avaient des antécédents pénaux. La durée moyenne de leur détention administrative était de 64 jours, alors que la durée moyenne de la détention des personnes sans antécédents pénaux était de 38 jours.

A noter que le droit fédéral autorise une durée maximale de détention administrative de 18 mois, voire deux ans sous certaines conditions.

Le fait que 40% des personnes détenues aient des antécédents pénaux indique clairement que ce critère est pris en compte dans la décision de requérir les mesures de contrainte. Contrairement à ce que laisse entendre l'interpellant, le Conseil d'Etat n'a jamais indiqué que ces mesures étaient limitées aux personnes ayant été condamnées. La loi fédérale n'en fait d'ailleurs pas une condition. De plus, la durée de la détention des personnes avec antécédents pénaux est nettement supérieure à la durée de détention des autres détenus.

Finalement, il y a lieu de considérer que la détention administrative s'avère relativement efficace dans la mesure où elle permet d'atteindre le but du renvoi de Suisse. En effet, 86 % des 72 personnes précitées ont quitté la Suisse à l'issue de leur détention administrative.

### **Réponses aux questions posées par l'interpellant :**

*1. Le Conseil d'Etat, responsable du renvoi des requérants déboutés, vérifie-t-il avec la diligence voulue le fait que le renvoi est possible, licite ou raisonnablement exigible comme l'article 3 de la LvLEtr l'y oblige ?*

Comme il ressort sans équivoque du débat parlementaire au sujet de l'article 3 LVLEtr, la portée de

cette disposition est limitée par le droit fédéral. En effet, selon l'article 17 alinéa 1 de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE, RS 142.281), "lorsque l'ODM (Office fédéral des migrations) a statué en matière d'asile et de renvoi, les autorités cantonales compétentes ne peuvent demander une admission provisoire que si l'exécution du renvoi est impossible." Dès lors, si l'autorité fédérale a prononcé une décision de renvoi suite au dépôt d'une demande d'asile, le canton n'a aucune compétence pour examiner la licéité ou le caractère raisonnablement exigible du renvoi. Dans ce cas de figure, le Service de la population examine la seule possibilité du renvoi. Cependant, si l'impossibilité du renvoi découle du comportement de l'intéressé, celui-ci ne peut être admis à titre provisoire (art. 17 al. 2 OERE) et le départ de Suisse reste exigible.

Il est important de rappeler dans ce contexte que, lorsqu'il rend une décision de renvoi suite au dépôt d'une demande d'asile, l'ODM examine d'office le caractère licite et raisonnablement exigible de l'exécution du renvoi (art. 44 al. 2 de la loi sur l'asile). Cette question étant examinée par une autorité (dont les décisions sont susceptibles de recours, notamment sur ces conditions), il ne résulte pour l'intéressé aucun inconvénient objectif de la restriction de l'article 17 OERE.

L'exigence de l'article 3 LVLEtr concernant, outre l'examen du caractère possible, également celui du caractère licite et raisonnablement exigible de l'exécution d'une décision de renvoi, ne s'applique dès lors uniquement aux situations relevant du droit des étrangers (à savoir celles où l'ODM n'a pas rendu de décision en matière d'asile et de renvoi). Le Service de la population examine cette question d'office. Si au terme de son examen, il considère que l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, il propose l'admission provisoire à l'ODM, qui est seul compétent pour prendre une décision en la matière.

*2. Si oui, comment peut-il en particulier justifier le renvoi de ce père de famille qui laisserait un fils et sa mère en Suisse ?*

La situation à laquelle fait référence l'interpellant concerne un requérant d'asile débouté. Ce dernier relève de la loi fédérale sur l'asile. Comme exposé ci-dessus, le canton n'est pas compétent pour examiner la licéité et le caractère raisonnablement exigible du renvoi.

*3. Pourquoi les séjours d'emprisonnements à Frambois sont-ils si longs, dans la mesure où l'on ne peut pas invoquer en principe un risque de délit de fuite ?*

Contrairement à ce qu'avance l'interpellant, la détention administrative est ordonnée dans un grand nombre de cas pour prévenir un risque de fuite. En effet, le but de cette forme de détention est d'assurer l'exécution d'une décision de renvoi ou d'expulsion (art. 75 et suivants LEtr). Or, parmi les motifs permettant la privation de liberté figure le suivant : "si des éléments concrets font craindre que la personne concernée entende se soustraire au renvoi ou à l'expulsion (...)" (art. 76 al. 1 let. b chiff. 3 LEtr).

Comme indiqué précédemment, la durée de détention moyenne en 2009 était de 48.6 jours. A cet égard, le Conseil d'Etat souhaite préciser qu'en aucun cas, la détention n'est prolongée à dessein par l'administration. En premier lieu, la détention est ordonnée par l'autorité judiciaire pour une durée maximale de 3 mois, une éventuelle prolongation nécessitant une nouvelle décision de la justice ; ensuite, après un mois de détention, l'intéressé peut demander en tout temps sa mise en liberté à l'autorité judiciaire ; finalement, l'autorité administrative est tenue au respect du principe de diligence, à savoir, elle doit entreprendre sans tarder toutes les démarches en vue de l'organisation du renvoi. Force est cependant de constater que la détention se prolonge souvent du fait de l'attitude des intéressés eux-mêmes. Ainsi, leur manque de volonté à collaborer en vue de l'émission de documents de voyage par leur pays d'origine, ou encore leur refus d'embarquer lorsqu'un vol a été réservé à leur intention conduisent à un rallongement de la durée de leur détention.

*4. Cette manière de procéder est-elle vraiment, aux yeux du Conseil d'Etat, la plus efficiente, même en*

*tenant compte de la logique des lois régissant la migration ? Peut-on en chiffrer le coût ?*

La détention administrative est un outil indispensable pour permettre la mise en œuvre de la législation concernant les étrangers. Le Conseil d'Etat favorise le plus possible les départs de Suisse consentis par les intéressés, convaincu que le retour dans le pays de destination se fait alors dans de bien meilleures conditions que lorsque des mesures de contrainte sont nécessaires pour assurer l'exécution du renvoi. C'est dans cette perspective que des prestations de conseil et d'aide au retour sont mises à disposition non seulement à l'intention des requérants d'asile déboutés – mesures découlant du droit fédéral et financées par la Confédération – mais également à l'intention des personnes ressortant de la LEtr – mesures financées par le canton. Ainsi, en 2009, le canton a financé des prestations d'aide au retour à hauteur de CHF 307'000.--. Le canton de Vaud est parmi les rares cantons à connaître de telles prestations.

En 2009, la détention administrative a coûté au canton CHF 1'113'600.--, dont est à déduire la somme de CHF 421'600.-- de subventions fédérales.

*5. Le Conseil d'Etat peut-il nous certifier qu'aucun requérant débouté sous sa responsabilité n'a été embarqué dans un avion, puis a dû être ramené en Suisse et peut-il nous renseigner sur les mesures prises pour que pareille mésaventure ne se produise plus ?*

Il faut tout de même rappeler que "pareille mésaventure" ne saurait se produire si le requérant débouté collaborait avec les autorités. Le Conseil d'Etat a connaissance d'un cas correspondant à la situation décrite par l'interpellant. Cette situation était due au fait que les autorités du pays d'origine – supposé – avaient dans un premier temps émis un document de voyage à l'intention de l'intéressé, changeant toutefois d'avis une fois la personne arrivée sur place, en ne reconnaissant pas la validité du document qu'elles avaient elles-mêmes émis.

Cette situation était tout à fait particulière et parfaitement imprévisible. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que les relations avec les autorités des autres pays sont du ressort des autorités fédérales.

Il existe par ailleurs une pratique mise en place par l'ODM utilisée occasionnellement pour les renvois vers la Géorgie. Le processus de reconnaissance par les autorités géorgiennes n'a lieu qu'une fois sur place, ce qui peut également conduire à des départs suivis d'un retour. Aucun cas du canton de Vaud n'a toutefois été concerné par ce cas de figure.

*6. Les conditions de détention à Berne sont-elles semblables à celle de Frambois, et le droit à un défenseur d'office est-il assuré ?*

Comme exposé ci-dessus, le concordat dispose que ses règles s'appliquent à toutes les personnes placées en détention administrative par un des cantons concordataires, quel que soit le lieu de détention. Les conditions sont dès lors les mêmes en ce qui concerne les exigences de la LVLEtr et du concordat. Elles peuvent en revanche différer en fonction des impératifs d'organisation des établissements concernés et de leurs particularités architecturales.

Dans un récent arrêt, le Tribunal cantonal a jugé que les conditions à la prison de Sion – également utilisée dans le passé pour la détention administrative par le canton de Vaud en cas de manque de place à Frambois – n'étaient pas conformes aux exigences de la LEtr et du concordat. En conséquence, actuellement et jusqu'à clarification des conditions prévalant à Sion, aucune personne n'est placée dans cet établissement par le canton de Vaud.

L'accès à un conseil d'office est régi dans tous les cas par le droit cantonal. Le conseil est nommé, sur demande, par le Tribunal cantonal vaudois et exerce son mandat, indépendamment du lieu de détention.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 juin 2010.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*