

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :
Pétition "Non aux prisons de la honte et aux renvois forcés - Fermez Frambois !"

1. Préambule

La commission des pétitions, composée de Mmes Sonya Butera (qui remplace Daniel Trolliet), Ginette Duvoisin (qui remplace Catherine Aellen), Aline Dupontet, et de MM. Jérôme Christen, Philippe Germain, Pierre Guignard, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Pierre-André Pernoud et Daniel Ruch, sous la présidence de Mme Véronique Hurni, a siégé en date du 13 décembre 2012. Mme Catherine Aellen et M. Daniel Trolliet étaient excusés.

Nous remercions M. Cédric Aeschlimann pour la tenue des notes de séances.

2. Personnes entendues

Pétitionnaires : Mme Graziella de Coulon, MM. Michaël Rodriguez, Sven Tobler, Jean-Noé Morier-Genoud.

Représentant de l'Etat (DECS, SPOP) : M. Stève Maucci, Chef du SPOP, M. Christophe Gaillard, Chef a.i. de la Division asile

3. Description de la pétition

Recouverte de 2417 signatures, la pétition remise au Grand Conseil vaudois le 27 novembre 2012 est l'émanation du manifeste "Non aux prisons de la honte et aux renvois forcés-Fermez Frambois !" appelant les autorités vaudoises, genevoises et neuchâteloises à cesser immédiatement de recourir à la détention administrative et à fermer la prison genevoise de Frambois; la loi fédérale laissant une large marge d'appréciation aux cantons, ces derniers sont invités à renoncer à l'agrandissement de Frambois. Le collectif et comité unitaire à l'origine du manifeste et de la pétition demande également :

- aux autorités fédérales à mettre fin dans les plus brefs délais aux violations des droits humains dans les prisons administratives et à ne plus se réfugier derrière le paravent des cantons. Signataires de la Convention de l'ONU contre la torture, elles doivent s'assurer que les recommandations de la Commission nationale de prévention de la torture soient mises en œuvre;
- au Conseil fédéral de s'expliquer sur le renvoi et la torture subis par un requérant d'asile au Cameroun, de lui accorder l'asile immédiatement et de suspendre les renvois vers ce pays ainsi que vers les territoires en proie à des guerres, à des troubles violents ou à des régimes bafouant les droits démocratiques (et notamment l'Afghanistan, l'Irak, le Congo-Kinshasa, le Nigéria, l'Erythrée, la Gambie et le Sri Lanka);
- au Parlement de réviser la Loi sur les étrangers pour supprimer la détention administrative et de renoncer à un nouveau durcissement de la Loi sur l'asile;
- à toutes celles et à tous ceux qui côtoient les détenus administratifs à manifester leur courage en témoignant et en interpellant les autorités sur les conditions de détention, de détresse et d'expulsion des détenus et de leurs proches;

- aux communautés religieuses de prendre position fermement contre la détention administrative et à accueillir les étrangers menacés de mesures de contrainte.

4. Audition des pétitionnaires

Les pétitionnaires expliquent que la pétition est née d'un collectif d'une trentaine de personnes de milieux très divers, la plupart sans affiliation partisane, diversité que l'on retrouve, selon eux, au niveau des signataires. Pour eux, la détention administrative ne punit jamais un délit et ne procède pas d'une nécessité de justice mais plutôt de police migratoire.

Autrefois, la détention administrative concernait les vagabonds et les marginaux réputés impossibles à intégrer dans notre société. Aujourd'hui, cette forme de détention a été juridiquement régularisée avec pour but de contrôler les populations migrantes jugées indésirables avant leur expulsion. Pour le collectif, cet instrument est contraire aux droits fondamentaux et ne doit plus être utilisé par les autorités vaudoises. Ce d'autant plus que la loi fédérale précise que les cantons peuvent faire usage de la détention administrative mais n'en ont pas l'obligation.

Les pétitionnaires demandent que le canton de Vaud fasse preuve de courage et abolisse ce mode de détention :

- la fermeture de la prison de Frambois permettrait de libérer ses détenus qui ne présentent aucun danger pour la société;
- il n'y a aucune raison de ne pas respecter le principe qui veut que personne ne puisse être emprisonné sans procès équitable;
- la Suisse permet actuellement l'emprisonnement pour raison administrative de personnes migrantes jusqu'à 18 mois alors que d'autres pays pratiquent des durées bien plus limitées, comme 45 jours pour la France.

C'est pourquoi, selon les pétitionnaires, notre pays devrait passer à d'autres pratiques plus respectueuses des droits fondamentaux, comme relevé plusieurs fois par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

4.1 Pas la fin des renvois

Répondant aux questions des commissaires, les pétitionnaires affirment que la suppression de la détention administrative n'impliquerait pas la fin des renvois, l'Etat pouvant aller chercher les personnes là où elles se trouvent pour les renvoyer dans leur pays d'origine. De plus, la détention administrative ne dissuade en aucune mesure les migrants de venir en Suisse pour y demander l'asile. Tous les cantons pratiquent la détention administrative, mais celui du Jura, par exemple, ne l'utilise que très peu (environ 10 cas par année).

4.2 A la recherche de meilleures solutions

Les pétitionnaires précisent encore aux commissaires que, pour eux, la situation des migrants doit faire partie d'une plus grande réflexion des politiciens et des institutions. Dans notre canton, ce sont quelque 1000 personnes qui ont été déboutées et qui devraient partir; cependant, elles restent à l'aide d'urgence car elles ont de bonnes raisons de ne pas rentrer dans leur pays. Ni Frambois, ni les vols spéciaux ne constituent une solution; en laissant à ces personnes une certaine liberté, comme celle de pouvoir travailler, en les rendant capables de prendre en main leur destin et non de le subir, en préparant leur retour avec elles, de nombreuses personnes seraient déjà rentrées au lieu de rester bloquées dans un système non digne d'un Etat de droit, une forme honteuse d'apartheid.

4.3 Pressions psychologiques

Répondant encore à plusieurs questions des commissaires - l'une d'entre eux relevant qu'un rapport du Comité européen contre la torture cite Frambois en exemple de cadre strict mais correct - les

pétitionnaires précisent encore que, si Frambois n'offre pas des conditions aussi choquantes que celles évoquées dans le film "Vol Spécial", reconnaissant également le professionnalisme et l'humanité du personnel de l'établissement carcéral, il n'en demeure pas moins que la structure occasionne des pressions psychologiques et physiques intenable qui ont déjà entraîné des tentatives de suicide et des grèves de la faim, entre autres réactions. Le psychiatre Jean-Claude Métraux, spécialiste de ce milieu, a d'ailleurs récemment mis en avant de manière claire que les troubles psychiques induits par la situation de détention administrative étaient nettement supérieurs à la moyenne, notamment en termes de décompensation. De même, le rapport 2010 de la prison de Frambois confirme une forte dégradation de l'état de santé des détenus.

Enfin, répliquant à un commissaire qui fait remarquer que c'est toute la question de la politique des migrations, de ses lois et de leur application que la pétition remet en question, un membre du collectif précise que la demande de fermer Frambois se base sur l'absence de base légale et sur le principe qu'il est honteux d'y enfermer des personnes qui n'ont commis aucun crime.

5. Audition du représentant de l'Etat

M. Maucci précise que l'appellation exacte du centre au cœur de la pétition est "Centre de détention administrative de Frambois" qui offre 23 places pour les trois cantons partenaires (VD, NE, GE). A titre de comparaison, Zurich compte 100 places, Berne 80, le Valais 40; 9 personnes détenues sur 10 sont des requérants d'asile et, en 2011, sur 90 personnes détenues, 8 relevaient de la Loi sur les étrangers (Letr) et étaient des clandestins. Tous les cantons connaissent la détention administrative, qui découle de la loi fédérale (art. 73 ss Letr).

5.1 L'ultima ratio de la procédure

Les principales conditions pour être détenu au centre de Frambois sont de ne pas avoir de statut et de faire l'objet d'une décision de renvoi entrée en force. M. Maucci explique encore que la détention administrative est l'ultima ratio de la procédure, après la décision fédérale intimant au canton de faire exécuter le renvoi. En résumé, lorsqu'une personne obtient une décision de renvoi, un délai de départ est fixé et la personne est convoquée au SPOP pour y recevoir des explications ainsi qu'une proposition d'aide au retour; si cette personne ne veut pas partir, elle est informée du risque de détention administrative. Pratiquement, pour les personnes qui refusent de partir, une demande est adressée à la police qui se charge de leur arrestation avant de les amener devant la Justice de paix, responsable de la décision d'envoi dans un centre de détention administrative; il y a donc un contrôle judiciaire sur cette procédure. M. Maucci ajoute encore que, selon l'article 73 et suivants de la Letr, il n'est pas possible de mettre en détention une personne d'un pays vers lequel les renvois sont stoppés. Enfin, pour une détention à Frambois, notre canton privilégie les personnes qui ont un passé pénal, un choix de nature politique qui dépend du Chef du département.

5.2 Départs acceptés ou contraints

Répondant à la question d'un commissaire, M. Maucci indique qu'en 2011, parmi les 882 départs, 370 ont été des départs acceptés et 187 se sont faits sous la contrainte. M. Gaillard ajoute que, selon l'ODM, il manque actuellement quelque 250 places de détention administrative au niveau fédéral. Selon le rapport sur la réforme de l'asile, un nouveau système devrait être mis en place avec les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) qui traiteraient directement les demandes d'asile; il manquerait alors entre 500 et 700 places en Suisse. M. Gaillard estime que sans cette possibilité, les renvois ne seront plus exécutés.

5.3 Le cas des familles

Répondant à une commissaire, M. Maucci explique qu'il n'y a pas de famille détenue à Frambois; la loi prévoit que la détention administrative est possible dès l'âge de 15 ans mais les cantons ont décidé de ne pas y détenir de mineurs. La détention à Frambois coûte CHF 300.- par jour et par

personne; la moyenne de détention est de 39 jours (entre 2 jours et 3 ou 4 mois); les cas plus longs (au maximum 18 mois) sont très rares. M. Maucci précise encore à d'autres commissaires que, pour 2010, sur 193 détenus administratifs à Frambois, 116 avaient un passé pénal. Il précise encore qu'en 2011, 53 personnes avaient eu au moins une condamnation pénale, 11 personnes avaient été entendues en tant que prévenues et que 25 personnes placées à Frambois étaient sans passé pénal. D'autre part, comme les centres EVAM ne servent pas à la détention, une personne qui refuse de partir sera placée à Frambois ou dans un autre centre ou dans un vol de ligne, accompagnée par la police. S'il n'y a plus de place dans un centre de détention, les personnes sont hébergées à Vennes ou dans des appartements; elles y sont libres de leurs déplacements, contrairement à Frambois qui, sans être une prison, est un lieu de détention fermé.

6. Délibérations

A l'heure de la discussion générale, plusieurs commissaires s'inquiètent de l'inégalité de traitement entre les personnes qui sont dans l'attente d'un renvoi mais vivent en liberté et celles qui n'ont pas cette chance, détenues qu'elles sont dans un centre comme celui de Frambois. Au lieu d'investir de grosses sommes dans de telles infrastructures, des centres d'hébergement d'urgence seraient moins coûteux. Le canton a le droit de ne pas détenir des personnes de manière administrative et, d'autre part, une personne qui est condamnée à l'emprisonnement sait combien de temps elle va rester privée de liberté, ce qui n'est pas le cas à Frambois. Le titre de la pétition peut paraître provocateur mais il est temps de s'interroger sur la nécessité de maintenir ce type de détention particulièrement arbitraire et humainement problématique.

D'autres commissaires relèvent qu'avec 67% de personnes détenues qui ont un passé pénal, Frambois se justifie parfaitement dans ces cas précis et qu'il faut songer plutôt à augmenter le nombre de places de détention car il y a un réel besoin; il n'est pas certain que les personnes en liberté et sous le régime de l'aide d'urgence bénéficient de conditions plus humaines qu'en détention administrative, avec des chambres ouvertes de 8 h. à 21 h. et disposant d'espaces pour des activités physiques. Il est tout à fait possible de ne pas être détenu à Frambois si l'on accepte une décision de renvoi; la détention administrative fait partie de la chaîne de dispositions fédérales et cantonales et les décisions de renvois doivent être appliquées.

7. Vote

Prise en considération de la pétition

Nombre de voix pour : 2

Nombre de voix contre : 6

Abstentions : 3

Par 2 voix pour, 6 voix contre et 3 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.

Blonay, le 20 février 2013.

Le rapporteur :
(signé) *Jean-Marc Nicolet*