

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Rebecca Ruiz au nom du groupe socialiste - Frambois : combien de places occupées par des personnes sans condamnation préalable et quelles alternatives à la détention administrative pour celles-ci ?

Rappel

L'établissement de Frambois est un établissement concordataire sous l'égide de trois cantons : Genève, Vaud et Neuchâtel. Il a été ouvert en 2004. Lieu de détention administrative, Frambois est destiné aux personnes en préparation de retour au pays. Il ne s'agit par conséquent pas d'une exécution de peine, au niveau pénal, mais bien d'une détention de nature administrative. La détention administrative a pour but d'assurer l'exécution d'une décision de renvoi. Elle fait partie des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, qui ont été introduites en Suisse le 1^{er} février 1995 et dans la législation vaudoise le 8 janvier 1997. Elle peut être prononcée à l'encontre d'un étranger n'ayant pas de statut au sens de la loi sur l'asile (LAsi) ou de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (demande d'asile refusée, admission provisoire levée, fin de l'autorisation de séjour, pas d'autorisation de séjour). En théorie moins restrictive que le régime de détention pénale, la loi permet néanmoins d'emprisonner pour une durée maximale de 18 mois un étranger en situation irrégulière en vue de son renvoi de Suisse. En 2009, le séjour moyen des personnes détenues par les autorités vaudoises à Frambois était de 44,9 jours. [1]

Parmi les personnes détenues à Frambois, toutes n'ont pas un passé pénal, ce qui signifie que ces personnes n'ont jusque là pas été privées de liberté. En revanche, d'autres individus frappés d'une double condamnation (peine de prison assortie d'un renvoi) sont libérés à leur sortie de prison au lieu d'être transférés en détention administrative, et ce en raison du manque de places disponibles à Frambois. C'est du moins ce que révélait le Rapport annuel de la Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil genevois de 2010.[2]

Sur la base de ces différents éléments, au nom du groupe socialiste, la députée soussignée pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- 1) Quel est le nombre exact de places à disposition du canton de Vaud à Frambois ? Le Conseil d'Etat estime-t-il ce nombre suffisant ?*
- 2) Quels sont les coûts de détention administrative par jour et par personne pour le canton de Vaud ?*
- 3) En moyenne, en 2011 et 2012, quelle a été la proportion de personnes détenues à Frambois par les autorités vaudoises ayant été au préalable soumises à une condamnation pénale ?*
- 4) Parmi celles-ci, quelle était la part de personnes soumises à une condamnation pénale pour infractions à la LEtr en 2011 et 2012 ? Parmi les autres, quels types d'infractions pénales avaient été commises par les personnes détenues par les autorités vaudoises à Frambois ? Le canton de Vaud*

possède-t-il par ailleurs un monitoring des personnes qui auraient dû être détenues et qui ne l'ont pas été faute de places à Frambois ? Si oui, pour quels types d'infractions ?

5) Au vu de la rareté des places à disposition en comparaison du nombre important de décisions de renvoi rendues par l'Office fédéral des migrations, quels sont les critères de priorisation à la détention administrative qui ont été établis par le canton de Vaud ?

6) Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'étudier des mesures alternatives à la détention[3] – autres que celles prévues à l'article 74 LEtr – pour les personnes n'ayant pas été condamnées pénalement ou ayant été condamnées pénalement uniquement pour des infractions à la LEtr ? Ces alternatives sont-elles considérées comme plus ou moins coûteuses que la détention administrative classique ? Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat envisage d'adopter dans le cadre de la mise en place de l'article 26, alinéa 1bis, LAsi, entré en vigueur au 29 septembre 2012[4] ?

[1] Rapport d'activité de la Fondation Romande de détention LMC, 2009.

[2] Ledit Rapport stipulait (pp. 28-29) que le renvoi de ces personnes à la sortie de prison n'était pas effectué en fonction de la gravité de leur délit, ni de la teneur du jugement, mais selon les places disponibles à Frambois. Ce qui signifiait qu'en l'absence de place, le détenu était remis sur le trottoir ("remises-trottoirs") à la fin de sa peine.

[3] Exemples d'alternatives à la détention administrative : relâchement sous conditions, sous caution, assignation à résidence dans un centre d'hébergement, electronic monitoring. Référence : Edwards, Alice (2011). Back to basics : The right to liberty of persons and " alternatives to detention " of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants. United Nations High Commissioner for Refugee.

[4] Article 26, alinéa 1bis, LAsi, relatif aux Centres d'enregistrement : "L'office peut héberger dans des centres spécifiques créés et gérés par l'office ou par les autorités cantonales les requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres d'enregistrement. Les cantons peuvent, aux mêmes conditions, héberger dans ces centres les requérants qui leur sont attribués. La Confédération et les cantons participent aux coûts de ces centres proportionnellement à l'utilisation qu'ils en font."

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est rappelé que le Conseil d'Etat a inscrit, dans son programme de législature (mesure 1.2), la nécessité de disposer d'un nombre suffisant de places de détention administrative pour assurer prioritairement le renvoi de délinquants étrangers. A cette effet, il a adopté l'action suivante : *"Dans le cadre concordataire, créer de nouvelles places de détention administrative en vue de renvois, destinées aux étrangers délinquants en situation irrégulière"*. Les réponses aux questions ci-dessous démontreront que la très grande majorité des personnes détenues à Frambois ou dans un autre centre de détention administrative ont été au moins une fois condamnée pénalement ou ont des affaires pénales en cours.

1) Quel est le nombre exact de places à disposition du canton de Vaud à Frambois ? Le Conseil d'Etat estime-t-il ce nombre suffisant ?

Au total, l'Etablissement de Frambois dispose de 23 places de détention administrative.

Le Canton de Vaud ne dispose pas d'un quota de places de détention réservées à Frambois. De ce fait, le nombre de personnes placées en détention administrative par le Canton de Vaud à Frambois – et dans d'autres établissements de détention du pays – fluctue de jours en jours en fonction de la disponibilité de places. Ces derniers mois, le nombre de personnes placées à Frambois par le Canton de Vaud était de 7 personnes en moyenne.

La pénurie de places de détention administrative, si elle est particulièrement aiguë dans le Canton de

Vaud, est une problématique nationale. Dans son rapport final consacré à la restructuration du domaine de l'asile publié en novembre 2012, le groupe de travail mixte Confédération / cantons a en effet confirmé que les 430 places de détention administrative existantes sont aujourd'hui totalement insuffisantes, et que la création de 500 à 700 places supplémentaires (dont une grande partie en Romandie) est nécessaire pour répondre aux besoins actuels en matière d'exécution des renvois. Ces besoins ne sont plus en adéquation avec les moyens actuels en raison principalement du nombre en hausse de demandes d'asile ainsi que du développement des procédures liées aux accords Dublin

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait nécessaire que le Canton dispose d'au moins 30 places de détention administrative supplémentaires pour pouvoir répondre aux besoins du Canton en la matière.

La solution privilégiée repose sur le projet de développement des structures genevoises en matière de détention administrative.

La réalisation de ce scénario dépend d'un engagement ferme du Gouvernement genevois en vue de la concrétisation de son projet d'augmentation des places LMC actuellement disponibles, engagement devant être pris au plus tard d'ici la fin 2013. La communication d'un calendrier précis et les conséquences financières de ce programme devraient intervenir dans le même délai, soit d'ici décembre 2013.

Planification présentée par le CE de GE le 23 novembre 2012 (le nombre de places vaut pour les trois cantons):

- 2004- 2012 : Frambois 23 places pour des charges de fonctionnement de l'ordre de CHF 3,6 millions
- 2013 : Depuis le 1er avril + 15 places dans l'établissement de FAVRA géré par GE. A cela s'ajoute 5 places supplémentaires depuis le 1er juin. Une augmentation de 10 places devrait être prévue en cours d'année. Au terme de 2013, ce sont donc 53 places au totale (au lieu de 23) qui devraient être disponibles entre Frambois et FAVRA. Le coût pour VD est de CHF 50'000 par place/an (même tarif qu'à Frambois, soit CHF 300.- par jour).
- 2017 : L'établissement "La Brenaz" de 168 places (actuellement 68 places) remplacera les centres de détentions de FAVRA et Frambois
- 2021 : Etablissement "La Brenaz" + 50 places à l'aéroport pour de la détention administrative en attente d'un vol. ces places sont destinées à l'ensemble de la Suisse mais déchargerons l'établissement de la Brenaz

Le Conseil d'Etat suivra donc attentivement l'évolution du plan d'augmentation du nombre de places LMC tel que porté par le Gouvernement genevois.

Les places LMC nouvellement créées seraient réservées, s'agissant des dossiers relevant du canton de Vaud, à la détention administrative des étrangers délinquants en situation irrégulière.

Les places actuelles seraient elles aussi utilisées pour la détention administrative de personnes étrangères délinquantes sans statut légal. Néanmoins, dans la mesure où le besoin en places de détention pour les délinquants étrangers seraient couverts, les places actuelles pourraient être occupées par des personnes n'ayant pas été condamnées pénalement. En cas de renvois vers des pays signataires de l'Accord Dublin, les durées de détention seraient en principe au maximum de 30 jours. Dans le cadre de l'organisation, par l'autorité fédérale, d'un vol spécial vers d'autres destinations, elles ne devraient en principe pas excéder 90 jours.

La règle selon laquelle aucunes femmes ni enfants ne sont incarcérés dans un établissement LMC est maintenue.

2) *Quels sont les coûts de détention administrative par jour et par personne pour le canton de Vaud ?*

Les tarifs journaliers facturés par les établissements de détention administrative en Suisse varient d'un établissement à l'autre.

A Frambois, une nuitée coûte 300 francs par jour aux cantons concordataires. A noter que pour les requérants d'asile déboutés, qui représentent plus de 90% des personnes placées en détention administrative par le Canton de Vaud, les cantons reçoivent un forfait journalier de la Confédération d'un montant de actuel 140 francs par jour, qui devrait être augmenté à 200 francs par jour lorsque les récentes modifications de Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) proposées par le Conseil fédéral seront entrées en vigueur.

Enfin, il faut relever que les coûts de la détention administrative sont certes élevés, mais très largement compensés par la diminution des coûts de prise en charge des personnes renvoyées, qui autrement n'auraient pas quitté la Suisse.

3) En moyenne, en 2011 et 2012, quelle a été la proportion de personnes détenues à Frambois par les autorités vaudoises ayant été au préalable soumises à une condamnation pénale ?

En 2011 (1^{er} tableau ci-dessous), le Canton de Vaud a placé au total 89 personnes en détention administrative – 81 requérants d'asile déboutés (91%) et 8 personnes (9%) n'ayant jamais déposé une demande d'asile en Suisse – parmi lesquelles:

- 53 personnes (59.5%) avaient fait l'objet d'une ou plusieurs condamnations pénales, dont 5 personnes (5.6%) uniquement pour des infractions à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).
- Parmi les 48 personnes condamnées pour des motifs pénaux autres que leur séjour illégal en Suisse : 36 personnes avaient fait l'objet de condamnations pour infractions à la LStup parfois avec concours d'autres infractions, 6 personnes ont été condamnées pour des vols et des cambriolages, 2 personnes pour escroquerie, 1 personne pour brigandage, 1 personne pour viol, 2 personnes pour faux dans les certificats et 1 personnes pour lésions corporelles et menaces. On notera également que 5 de ces 48 personnes ont été condamnées à des peines d'emprisonnement de 30 mois et plus, dont une personne à une peine de 9 ans de réclusion pour infraction grave à la LStup, infraction à la LArm et abus de l'aide sociale.
- 11 personnes (12.4%) n'avaient pas été condamnées pénalement, mais faisaient l'objet de procédures pénales en cours (majoritairement pour des infractions à la LStup (10/11), mais également pour vol, violation de domicile et blanchiment (2/11)).

En 2012 (2^{ème} tableau ci-dessous), le Canton de Vaud a placé au total 93 personnes en détention administrative – 89 requérants d'asile déboutés (95.7%) et 4 personnes (4.3%) n'ayant jamais déposé une demande d'asile en Suisse – parmi lesquelles:

- 73 personnes (78.5%) avaient fait l'objet de condamnations pénales, dont 9 personnes (9.7%) uniquement pour des infractions à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Parmi les 64 personnes condamnées pour des motifs pénaux autres que leur séjour illégal en Suisse : 41 personnes avaient fait l'objet de condamnations pour infractions à la LStup, 20 personnes avaient été condamnées pour des affaires de vols et des infractions au patrimoine, 1 personne pour lésions corporelles et menace, 1 personne pour viol et une personne pour faux dans les certificats. A noter encore que parmi ces 64 personnes, 30 personnes font l'objet d'au moins 3 condamnations pénales.
- 5 personnes (5.4%) n'avaient pas été condamnées pénalement, mais faisaient l'objet de procédures pénales en cours (majoritairement pour des infractions à la LStup (3/5), mais également pour vol (1/5) et lésions corporelles et violence contre les fonctionnaires (1/5).
- 15 personnes (16.1%) n'avaient aucun antécédent judiciaire connu.

Personnes placées en détention administrative par le Canton de Vaud en 2011

Requérants d'asile renvoyés dans un pays européen dans	Requérants d'asile renvoyés dans leur pays	Personnes n'ayant jamais déposé de demande d'asile en	TOTAL	En %
--	--	---	-------	------

	le cadre du Règlement Dublin	d'origine	Suisse (relevant de la LEtr)		
Avec condamnation(s) pénale(s) uniquement LEtr	3	1	1	5	5.6%
Avec condamnation(s) pénale(s) autre que LEtr	20	22	6	48	53.9%
Sans condamnation, 9 mais avec affaire pénale en cours (sauf LEtr)		2	0	11	12.4%
Sans affaire pénale	15	9	1	25	28.1%
TOTAL	47	34	8	89	100.0%
en %	52.8%	38.2%	9.0%		100.0%
	91.0%				

Personnes placées en détention administrative par le Canton de Vaud en 2012

/	Requérants d'asile renvoyés dans un pays européen dans le cadre du Règlement Dublin	Requérants d'asile renvoyés dans leur pays d'origine	Personnes n'ayant jamais déposé de demande d'asile en Suisse (relevant de la LEtr)	TOTAL	En %
Avec condamnation(s) pénale(s) uniquement LEtr	6	3	0	9	9.7%
Avec condamnation(s) pénale(s) autre que LEtr	40	20	4	64	68.8%
Sans condamnation, 5 mais avec affaire pénale en cours (sauf LEtr)		0	0	5	5.4%
Sans affaire pénale	8	7	0	15	16.1%
TOTAL	59	30	4	93	100.0%
en %	63.4%	32.3%	4.3%		100.0%
	95.7%				

4) Parmi celles-ci, quelle était la part de personnes soumises à une condamnation pénale pour infractions à la LEtr en 2011 et 2012 ? Parmi les autres, quels types d'infractions pénales avaient été

commises par les personnes détenues par les autorités vaudoises à Frambois ? Le canton de Vaud possède-t-il par ailleurs un monitoring des personnes qui auraient dû être détenues et qui ne l'ont pas été faute de places à Frambois ? Si oui, pour quels types d'infractions ?

Pour la première partie de la question No. 4, voir ci-dessus la réponse à la question No. 3.

Actuellement, environ 150 personnes séjournant sur le territoire vaudois devraient être placées en détention administrative. Elles ne le sont pas, simplement en raison du manque de places. Il s'agit de personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi de Suisse exécutoire, pour lesquelles les autorités suisses disposent d'un document de voyage, mais qui refusent de quitter la Suisse volontairement (y compris avec une aide au retour) pour des motifs de convenance personnelle. Le SPOP ne dispose pas de statistiques précises sur les éventuels antécédents pénaux de ces personnes.

A noter que ce chiffre ne prend pas en compte les personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire, qui ont disparu pendant leur séjour dans le Canton de Vaud et qui sont inscrites dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL), et qui peuvent parfois réapparaître par la suite, par exemple lors d'un contrôle de police.

5) Au vu de la rareté des places à disposition en comparaison du nombre important de décisions de renvoi rendues par l'Office fédéral des migrations, quels sont les critères de priorisation à la détention administrative qui ont été établis par le canton de Vaud ?

Les personnes menaçant la sécurité ou l'ordre public sont naturellement prioritaires pour un placement en détention administrative. Il s'agit du 1^{er} critère de priorité, pour autant qu'il existe une perspective de renvoi de cette personne dans un délai raisonnable. Ainsi, par exemple lorsque trois personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire sont arrêtées simultanément, et qu'une seule place est disponible à Frambois, le Service de la population (SPOP) place en détention la personne ayant le casier judiciaire le plus chargé.

Le SPOP doit toutefois aussi prendre en compte d'autres contraintes et d'autres critères de priorité pour un placement en détention administrative, notamment :

- l'état de préparation du renvoi et la perspective de pouvoir exécuter le renvoi à brève échéance
- certaines contraintes imposées par l'Office fédéral des migrations (ODM), par exemple l'exigence d'un placement en détention comme pré-requis à l'inscription sur un vol spécial.
- les personnes accompagnées par la police à l'aéroport (par exemple à leur sortie de prison) et qui refusent d'embarquer dans l'avion sont prioritaires pour un placement en détention administrative ; de même que les requérants d'asile faisant l'objet d'une procédure de renvoi Dublin et qui refusent de quitter la Suisse doivent être transférés dans l'Etat Dublin responsable avant l'échéance du délai imparti.

6) Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'étudier des mesures alternatives à la détention – autres que celles prévues à l'article 74 LEtr – pour les personnes n'ayant pas été condamnées pénalement ou ayant été condamnées pénalement uniquement pour des infractions à la LEtr ? Ces alternatives sont-elles considérées comme plus ou moins coûteuses que la détention administrative classique ? Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat envisage d'adopter dans le cadre de la mise en place de l'article 26, alinéa Ibis, LA_{si}, entré en vigueur au 29 septembre 2012 ?

Le Conseil d'Etat entend continuer à promouvoir et privilégier tant que faire se peut le départ autonome contrôlé des personnes ayant l'obligation légale de quitter la Suisse et soutenir le retour et la réintégration des personnes éligibles aux mesures de l'aide au retour.

Dans ce domaine, le Canton de Vaud a été un canton pionnier : il a ainsi été le premier Canton suisse à mettre en place un programme cantonal d'aide au retour destiné aux personnes en situation irrégulière ne relevant pas de l'asile, et à se doter d'une base légale cantonale encadrant cette activité. Il est utile de signaler que pour l'année 2012, sur les 908 personnes qui ont quitté le Canton de Vaud de manière

contrôlée, 360 personnes ont bénéficié d'une aide au retour.

Cependant, il faut reconnaître que dans les faits de nombreuses personnes ayant l'obligation légale de quitter la Suisse refusent catégoriquement de le faire, nonobstant la possibilité d'obtenir une aide au retour. Dans une telle situation, les options à disposition des autorités pour faire appliquer les décisions rendues et exécuter les renvois sont extrêmement limitées et détaillées dans le chapitre des mesures de contraintes de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

Le Conseil d'Etat est naturellement disposé à étudier toute proposition alternative aux mesures de contraintes qui garantirait l'exécution des renvois.

Pour être complet, le Canton de Vaud utilise, depuis 2007, pour les personnes bien intégrées, la régularisation à titre humanitaire des articles 14 alinéa 2 de la LAsi, pour les requérants d'asile, et 30 LEtr, pour les personnes relevant du droit des étrangers. En chiffre absolu, c'est 1'053 personnes (761 pour la LAsi et 292 pour la LEtr) qui étaient sans statut et qui se trouvent aujourd'hui au minimum au bénéfice d'une autorisation de séjour.

Les centres spécifiques auxquels se réfère l'article 26 alinéa 1 bis LAsi poursuivent un autre but puisqu'ils sont destinés à héberger les requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres d'enregistrement. A ce stade, le Conseil d'Etat n'a pas de projet d'ouvrir de tels centres, mais il examinera les expériences qui seront conduites dans ce domaine par l'ODM et les cantons.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 juin 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean