

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Michel Dolivo et consorts – Mesures de contrainte et intimidation à l'encontre de requérant-e-s d'asile et de personnes solidaires : le gouvernement sort-il ses griffes ?

Rappel

Au lendemain du vote de la onzième révision de la loi sur l'asile, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga rappelait à l'ordre le Conseil d'Etat vaudois, lui enjoignant de rattraper son retard en matière de renvoi de personnes déboutées de l'asile ou vivant sous le coup d'une décision de non-entrée en matière dans le cadre de l'application des accords de Dublin. Ces pressions de Berne surviennent dans un contexte où les mesures de contrainte - renvois forcés, assignations à résidences, détentions administratives... - étaient appliquées avec plus de retenue dans le canton de Vaud que dans le reste du pays. Le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) confirmait alors que le canton de Vaud avait 57% de renvois en suspens de plus que la moyenne fédérale. Il est à noter qu'à partir du 1^{er} octobre 2016, la Confédération pourra refuser de verser des indemnités forfaitaires ou pourra réclamer le remboursement des forfaits déjà versés aux cantons qui ne rempliraient pas leur obligation d'exécuter les renvois - un chantage financier utilisé comme moyen de pression pour l'exécution des renvois...

Au-delà du fait qu'il est normal que le troisième plus grand canton du pays - auquel quelques 8-10% des requérants d'asile sont assignés - ait une moyenne plus élevée que la médiane nationale en la matière, cette situation est aussi due à la réalité sociale et politique du canton. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le SEM rappelle aux autorités vaudoises leur manque de zèle pour renvoyer des personnes déboutées de l'asile. Il y a en effet une tradition forte de soutien aux requérant-e-s d'asile et d'accueil des migrant-e-s dans le canton de Vaud, et ceci depuis plusieurs décennies. Des mouvements comme celui des " 523 " ou le Collectif R aujourd'hui témoignent de cet engagement associatif et citoyen auprès des personnes cherchant refuge en Suisse. Cette particularité a conduit à une politique plus mesurée de la part du gouvernement cantonal à l'égard des personnes déboutées. Elle a contribué à freiner les renvois. C'est à cette politique plus mesurée qu'il faut lier le vote du Grand Conseil vaudois en faveur de la résolution présentée par le député Serge Melly, le 12 mai 2015, demandant la suspension des " renvois Dublin " vers l'Italie pour les requérants d'asile du canton.

Les associations et collectifs citoyens observent, ces derniers mois, une systématisation de la mise en œuvre de mesures de contrainte à l'encontre de migrant-e-s assigné-e-s au canton de Vaud. Sur décision du Service de la population (SPOP), les requérant-e-s débouté-e-s de l'asile, y compris celles et ceux relevant des accords de Dublin, se voient assigné-e-s à résidence par la Justice de Paix de manière quasi systématique. Ces mesures de contraintes privent ces personnes du droit fondamental à la liberté de mouvement, afin qu'elles soient plus faciles à " cueillir " lorsque la police vient les chercher pour les expulser. De plus, ce dispositif complique les démarches administratives quotidiennes de ces personnes liées aux exigences du SPOP et du SEM. Et en cas de non-respect de l'assignation, ces personnes risquent une condamnation pénale qui limiterait significativement leur chance, déjà limitée, de voir leur situation se régulariser. La généralisation de ces assignations les incite à disparaître sans ressources, sans accès aux soins de base et sans aucun avenir, faisant par ailleurs croître le nombre de personnes sans-papiers.

Le 27 août 2016, les autorités de police ont refermé leur filet sur deux habitants du Refuge Mon-Gré, hébergé par la paroisse du même nom, et organisé par le Collectif R. Réalisées en marge d'une course caritative en soutien aux réfugiés, ces arrestations sournoises sont une première pour des requérants vivants au sein du refuge du Collectif R depuis son ouverture en 2015. Les deux personnes arrêtées ont été renvoyées respectivement en Croatie et en France. Le premier, Afghan de confession musulmane, a été redirigé vers un pays où l'accueil des réfugiés prend les contours d'une crise humanitaire, et où les personnes musulmanes subissent de graves persécutions. Le deuxième risque d'être renvoyé en Algérie depuis la France, et ce en vertu d'un accord de réadmission entre ces deux pays. Réfractaire de l'armée du régime Bouteflika, un retour au pays est de tous les dangers pour lui.

Dans la foulée, trois personnalités publiques du réseau de parrains et marraines du Collectif R ont vu leur domicile perquisitionné le 15 septembre 2016 à l'aube. La police de sûreté avait mandat de fouiller le domicile de la conseillère communale de Lausanne et présidente des Verts lausannois Léonore Porchet, celui du conseiller communal de Lausanne et secrétaire politique de solidaritéS-Vaud Pierre Conscience, ainsi que celui de l'écrivaine romande Céline Cerny, à la recherche des personnes qu'elles parrainent et de documents de voyage et d'identité qui auraient pu s'y trouver cachés. Une première pour le Collectif R et le réseau de parrains et marraines qui n'avait jusqu'alors jamais subi de telles intimidations. Sont également membres de ce réseau, notamment, l'ancien conseiller aux Etats Luc Recordon, l'ancien conseiller national Jacques Neyrinck, les députés du Grand Conseil Manuel Donzé et Raphael Mahaim, le conseiller municipal David Payot, la présidente du Centre Social Protestant Hélène Küng, les écrivains Jérôme Meizoz et Blaise Hoffman, ou encore le chanteur Michel Bühler. Cette forme d'intimidation à l'encontre de citoyens solidaires des réfugiés est inadmissible. Elle vise à dissuader ces personnes de poursuivre leurs actions de solidarité. Elles vont à contrecourant de la multitude d'initiatives locales lancées ces dernières années - les réseaux " Un village, une famille pour les réfugiés ", les " villes-refuges ", entre autres - et de l'engagement citoyen auprès des œuvres d'entraides, des communautés religieuses actives sur le domaine de l'asile ou encore du Collectif R.

Dans ce contexte, les députés soussigné-e-s adressent au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Le SPOP a-t-il modifié sa pratique en matière de mesures de contrainte et de renvois forcés depuis le début de l'année 2016 ? Auquel cas, l'a-t-il fait sur décision du Conseil d'Etat ?*
- 2. Comment le Conseil d'Etat explique-t-il la recrudescence de mesures de contrainte, en particulier d'assignations à résidence, observée sur le terrain par plusieurs associations ?*
- 3. Alors même que le nombre de nouvelles demandes d'asile enregistrées durant le mois d'août 2016 a diminué de 34% par rapport à 2015, le Conseil d'Etat entend-il encore accélérer la mise en œuvre des renvois de requérants d'asile assignés au canton de Vaud ?*
- 4. De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il réagir face aux pressions financières que la Confédération entend mettre en œuvre dès le 1^{er} octobre 2016 ?*
- 5. Le Conseil d'Etat considère-t-il comme admissibles les arrestations des deux habitants du refuge Mon-Gré, menacés de " renvois Dublin ", le 27 août 2016, à la marge d'une manifestation sportive de soutien ?*
- 6. Le Conseil d'Etat considère-t-il comme admissibles les perquisitions menées au domicile de deux conseillers communaux lausannois et d'une écrivaine par la police de sûreté, à la recherche de personnes menacées de " renvois Dublin " ?*
- 7. Le Conseil d'Etat ne craint-il pas que l'application systématique des mesures de contrainte pousse dans la clandestinité une quantité grandissante de requérant-e-s d'asile, faisant ainsi grossir le nombre de personnes sans-papiers sur le territoire cantonal ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord qu'en matière d'asile les cantons sont tenus d'exécuter les décisions fédérales de renvoi, conformément à l'article 46 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi).

Pour ce faire, le canton de Vaud privilégie toutes les mesures visant à un départ autonome contrôlé des personnes ayant l'obligation légale de quitter la Suisse et ne cesse de promouvoir et de soutenir dans ce cadre, le retour et la réintégration dans leur pays de provenance des personnes éligibles aux mesures de l'aide au retour.

S'agissant des transferts des personnes concernées par les accords de Dublin et susceptibles d'être renvoyées dans un pays signataire de ces accords, le Conseil d'Etat a également mandaté, depuis le 1^{er} juillet 2015, la Fondation suisse du Service social international (SSI) afin de les orienter et de les renseigner au mieux sur les modalités de prise en charge dont elles peuvent bénéficier dans l'Etat européen d'accueil. Une aide financière au retour peut en outre être proposée à ces personnes, pour le cas où elles décideraient d'elles-mêmes de rentrer dans leur pays d'origine. Par ailleurs, l'aide au retour n'est pas octroyée si le casier judiciaire de l'étranger n'est pas vierge.

Cela étant, si, en dépit des propositions ci-dessus, une personne faisant l'objet d'une décision de renvoi refuse catégoriquement d'envisager un retour sur une base autonome et consentie dans son pays de provenance ou vers l'Etat Dublin responsable de traiter sa demande d'asile, les options à disposition des autorités cantonales pour faire appliquer cette décision et exécuter son renvoi de Suisse sont extrêmement limitées. Elles font ainsi l'objet d'une énumération à la section 5 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), consacrée aux mesures de contrainte.

Cela étant, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a fixé des priorités concernant les modalités d'application des renvois ainsi que le cadre d'un usage proportionné des mesures de contrainte. Ainsi, le placement en détention administrative en vue du renvoi est systématiquement requis de manière prioritaire à l'encontre des personnes qui ont commis des délits pénaux. A cet égard, l'art. 29 LVLEtr rappelle que seules les mères accompagnées de leurs enfants mineurs de moins de 15 ans ne

sont pas détenues administrativement. Pour les femmes qui ne sont pas visées par cette disposition, en application du principe de proportionnalité, l'assignation à résidence est privilégiée à la détention administrative, qui n'est utilisée que comme mesure ultima ratio.

En outre, il sied également de relever que, la loi fédérale sur les étrangers a repris, à compter du 1^{er} juillet 2015, les dispositions en matière d'application des mesures de contrainte de la Directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite directive sur le retour). Ainsi, depuis la date susmentionnée, la détention administrative dans le cadre d'une procédure Dublin ne peut être ordonnée que si aucune autre mesure moins coercitive ne peut être appliquée de manière aussi efficace.

1. Le SPOP a-t-il modifié sa pratique en matière de mesures de contrainte et de renvois forcés depuis le début de l'année 2016 ? Auquel cas, l'a-t-il fait sur décision du Conseil d'Etat ?

Le SPOP recourt en effet à l'usage de l'assignation à résidence des personnes frappées d'une décision de transfert en application des accords de Dublin et qui refusent de procéder à un départ autonome. Cette mesure prévue dans la loi fédérale sur les étrangers depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, est systématiquement évaluée depuis le 1^{er} juillet 2015, - date de la reprise par ladite loi des dispositions relatives aux mesures de contrainte des accords de Dublin III -, comme une alternative moins coercitive que la détention administrative, pour autant qu'elle s'avère aussi efficace que cette dernière. L'usage de l'assignation à domicile par le canton de Vaud demeure également proportionné, dès lors que la liberté de mouvement de la personne concernée est en principe restreinte sur une période comprise entre 22 heures et 7 heures.

Il convient enfin de préciser que le respect des priorités fixées par le Conseil d'Etat sur les modalités d'application des renvois est documenté au travers d'un monitoring qui lui est présenté trimestriellement par le SPOP. Pour le surplus, le SPOP n'a pas modifié sa pratique.

2. Comment le Conseil d'Etat explique-t-il la recrudescence de mesures de contrainte, en particulier d'assignations à résidence, observée sur le terrain par plusieurs associations ?

Le Conseil d'Etat renvoie l'interpellateur à la réponse à la question ci-dessus.

3. Alors même que le nombre de nouvelles demandes d'asile enregistrées durant le mois d'août 2016 a diminué de 34% par rapport à 2015, le Conseil d'Etat entend-il encore accélérer la mise en œuvre des renvois de requérants d'asile assignés au canton de Vaud ?

Le Conseil d'Etat entend continuer à privilégier toutes les mesures visant à un départ volontaire, sans pour autant se soustraire à ses obligations légales, dans le cadre de l'application des décisions fédérales.

4. De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il réagir face aux pressions financières que la Confédération entend mettre en œuvre dès le 1^{er} octobre 2016 ?

Le Conseil d'Etat rappelle que la disposition à laquelle fait allusion l'interpellateur a été plébiscitée le 5 juin 2016, dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile soumise en votation au peuple suisse. Elle prévoit en effet depuis le 1^{er} octobre 2016 la possibilité pour la Confédération de renoncer à verser les forfaits, respectivement de réclamer le remboursement des forfaits déjà versés, lorsqu'un canton ne remplit pas ses obligations en matière d'exécution des renvois (art. 89b LAsi).

A ce jour, cette disposition trouve plus particulièrement son application dans le cadre de l'inexécution fautive par un canton d'un transfert vers un pays signataire des accords de Dublin, dans les délais prévus par le règlement du même nom. A l'échéance du délai imparti, l'obligation incombe en effet aux autorités suisses d'examiner la demande d'asile de la personne concernée à la place du pays Dublin initialement responsable. Le canton qui, aux yeux du SEM, n'a pas suffisamment engagé les moyens nécessaires à l'exécution du transfert de la personne déboutée dans le cadre de la procédure Dublin, peut dès lors se voir priver d'une forfait approximatif de CHF 126'000.- (sur sept ans) par personne admise provisoirement au terme de la procédure nationale et de CHF 90'000.- (sur cinq ans) par personne dont la qualité de réfugiée est reconnue. Ces forfaits valent bien entendu pour le cas où les personnes concernées n'exerceraient pas une activité lucrative.

Comme il l'a déjà fait savoir dans sa réponse du 17 juin 2015 à la résolution Serge Melly, le Conseil d'Etat ne dispose d'aucun moyen légal pour suspendre la mise en œuvre des accords de Dublin. Il n'envisage pas non plus de s'opposer à la mise en œuvre d'une disposition légale adoptée à une forte majorité par le peuple suisse. Dès lors, en application d'un droit fédéral qui limite la marge de manœuvre des cantons, il entend néanmoins poursuivre sa collaboration avec le SSI, en vue de favoriser tant que possible le transfert autonome et consenti des personnes concernées, sans pour autant renoncer à devoir procéder à un renvoi sous contrainte, afin que celui-ci intervienne dans les délais impartis par le Règlement Dublin.

5. Le Conseil d'Etat considère-t-il comme admissibles les arrestations des deux habitants du refuge Mon-Gré, menacés de " renvois Dublin ", le 27 août 2016, à la marge d'une manifestation sportive de soutien ?

Les cantons sont tenus d'exécuter les décisions fédérales en matière d'asile. A cet égard, le Conseil d'Etat ne saurait appliquer différemment la loi à l'encontre d'une personne frappée d'une décision de renvoi, selon qu'elle bénéficie ou non du soutien ou de la protection d'une personne physique ou morale.

6. Le Conseil d'Etat considère-t-il comme admissibles les perquisitions menées au domicile de deux conseillers communaux lausannois et d'une écrivaine par la police de sûreté, à la recherche de personnes menacées de " renvois Dublin " ?

Ici encore au nom du principe de l'égalité de traitement, le Conseil d'Etat ne saurait, d'une part, soustraire des personnes à leur décision fédérale de renvoi, au motif qu'elles sont hébergées par des hommes et des femmes issus du monde politique, de la culture ou d'autres milieux et d'autre part, d'exécuter les décisions de celles qui ne disposent pas de ces relations.

7. Le Conseil d'Etat ne craint-il pas que l'application systématique des mesures de contrainte pousse dans la clandestinité une quantité grandissante de requérant-e-s d'asile, faisant ainsi grossir le nombre de personnes sans-papiers sur le territoire cantonal ?

Le Conseil d'Etat ne nourrit pas de telles craintes. En effet, l'application des mesures de contrainte dans le Canton de Vaud ne vise que les personnes déboutées dont le renvoi est imminent, à savoir celles pour lesquelles les autorités disposent de documents de voyage ou de laissez-passer leur permettant de procéder à un départ contrôlé de Suisse à très courte échéance. En 2016, près de 80% des personnes détenues administrativement ont ainsi pu être refoulées de Suisse. Parmi celles-ci plus de 60% l'ont été après un séjour de moins de 30 jours en détention administrative. Les 20% restants sont constitués des personnes dont la détention administrative a été requise à la suite de peines purgées sous le régime de la détention pénale et pour lesquelles le refoulement par vol spécial n'a pu finalement être exécuté en raison de l'absence d'accords de réadmission entre les pays concernés (tels le Maroc, l'Ethiopie, l'Algérie, etc.) et la Suisse. Par conséquent, si une personne pour laquelle l'autorité dispose de documents en vue de son renvoi de Suisse devait disparaître avant l'exécution de son départ, elle s'exposerait au risque d'être tôt ou tard appréhendée par les forces de police à l'occasion d'un contrôle, au terme duquel elle serait alors immédiatement placée en détention administrative en vue de l'exécution de son renvoi.

A ce propos, le Conseil d'Etat renvoie l'interpellateur à la dernière étude publiée en décembre 2015 par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) qui démontre que les personnes issues du domaine de l'asile constituent une faible proportion (20%) du nombre des sans-papiers estimés entre 58'000 et 105'000 personnes en Suisse.

Ce constat a pu être également tiré lors de l'opération de police au Sleep-In de Renens en juin 2015, à l'occasion de laquelle quelques 23 % des personnes contrôlées étaient des requérants d'asile attribués à d'autres cantons dans le cadre d'une procédure d'asile.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 avril 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean