

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Hadrien Buclin et consorts - Examiner de manière conséquente la compatibilité des renvois
avec le respect de la Convention des droits de l'enfant**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 30 octobre 2023 à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Cendrine Cachemaille et Graziella Schaller, de Messieurs les Députés Vincent Bonvin, Grégory Bovay, Hadrien Buclin, Denis Dumartheray et Gérard Mojon, ainsi que du soussigné, Président et Rapporteur de majorité de la commission.

Madame la Conseillère d'Etat Isabelle Moret, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) a également participé à cette séance. Elle était accompagnée de Messieurs Steve Maucci, Chef du Service de la population (SPOP) – DEIEP, et Jean-Vincent Rieder - Chef de la division asile et retour au SPOP.

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire explique que cette motion a été déposée au printemps 2023 en réaction au renvoi de deux familles avec enfant(s) en bas âge. Ces événements ont suscité une certaine émotion dans la population et ont été relayés dans les médias. Pour le motionnaire, il paraît opportun de réfléchir à la manière de limiter au maximum les renvois de familles avec enfant(s) en bas âge et/ou enfant(s) scolarisé(s) dans le canton, les procédures auxquelles elles sont soumises étant négatives pour les enfants :

- changement brusque d'environnement linguistique
- déscolarisation pendant au moins quelques semaines
- renvoi pouvant être traumatisant pour les enfants car ils sont séparés de leurs parents durant la procédure
- impact négatif sur le lien parent(s)-enfant(s), pour les enfants qui peuvent voir leurs parents dans des situations difficiles, voire humiliantes (parents menottés)

Le motionnaire ajoute qu'il existerait déjà aujourd'hui une priorisation informelle des renvois, avec une priorité donnée aux renvois d'hommes seuls ayant des antécédents pénaux. Cette priorisation des renvois montre que les services cantonaux bénéficient d'une autonomie – certes faible – dans la manière d'appliquer la loi fédérale et les décisions fédérales.

L'idée de la motion est que, dans l'examen du caractère exécutoire des renvois, le Canton accorde une attention particulière aux intérêts de l'enfant, et en particulier de ceux consacrés par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant - ratifiée par la Suisse et donc contraignante. Le but est de limiter au maximum ces renvois, qu'ils soient en bas de la pile lorsque les autorités cantonales exécutent les renvois. Il s'agit d'avoir une base légale pour formaliser cette hiérarchisation, éventuellement servir de point d'appui pour tenir tête aux autorités fédérales dans le cas où le Canton estime que les enfants ont un avenir en Suisse (famille bien intégrée, enfants scolarisés).

La motion vise à tenir compte, dans l'examen du caractère exécutoire des renvois, de la compatibilité de ces renvois avec la Convention relative aux droits de l'enfant. En ajoutant cet élément à l'art. 3, alinéa 4 de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'État relève plusieurs aspects :

- Il convient de différencier le renvoi des personnes dans leur pays d'origine des transferts Dublin. En cas de transfert Dublin, la personne n'est pas renvoyée dans son pays d'origine mais dans le pays de l'Union européenne auprès duquel elle a déposé ses empreintes et qui est responsable de la procédure d'asile (transfert pour des raisons procédurales).
- Les transferts Dublin sont effectués en collaboration avec la Police cantonale et en présence d'une personne du SPOP lorsqu'il y a des enfants et du personnel sanitaire.
- Pour les transferts Dublin, le SEM (Secrétariat d'État aux migrations) constate assez rapidement si la personne ou la famille a déposé ses empreintes dans un pays de l'Union européenne. Après une audition de la personne ou de la famille, une décision fédérale est prise, avec possibilité de recours. Des explications sur leur transfert leur sont données ; le transfert ne se fait pas du jour au lendemain, et les personnes se voient proposer de l'aide (avec le Service social international) et un accompagnement médical. Elles reçoivent aussi des explications sur les risques liés à un éventuel refus d'un transfert volontaire. Les personnes ou familles reçoivent, en général, une assignation à domicile avant leur transfert (elles savent donc que le transfert va avoir lieu). Ultima ratio, le renvoi forcé se fait avec l'aide de la police, le SPOP et du personnel médical sont également sur place, la CNPT (Commission nationale de prévention de la torture) peut aussi assister au renvoi forcé.
- Si le délai « Dublin » n'est pas respecté, la procédure d'asile s'ouvre en Suisse et la personne ou la famille reste en Suisse pendant toute la durée de la procédure. Le Canton est privé des forfaits fédéraux bien qu'il doit l'héberger et l'assister (le coût pour une personne sur une année est entre CHF 20 à 25'000) ». Les décisions du SEM sont applicables dans le canton et le Conseil d'État n'a pas d'autre choix que de les mettre en œuvre. Il est important d'entretenir une bonne relation de confiance avec le SEM, notamment par rapport aux situations qui relèvent du « fait du Prince », à savoir : la régularisation des sans-papier et la possibilité offerte aux Cantons de faire des demandes liées à l'art. 14, al.2 LAsi (loi sur l'asile). Les demandes art. 14, al. 2 LAsi concernent des personnes dont la demande d'asile a été refusée et qui devraient être renvoyées mais dont la procédure d'asile a duré longtemps, qui sont en Suisse depuis un certain temps et qui ont fait preuve d'intégration. D'autre part, sur ces nouvelles bases de confiance, le Canton a demandé au SEM de lui faire confiance quand le Canton estime que, pour des raisons médicales, il n'est pas possible de transférer une personne ou une famille.
- Certes les renvois sont priorisés, mais cela ne signifie pas que les transferts ou les renvois possibles ne sont pas exécutés. Certains éléments sont pris en considération, en particulier l'expulsion rapide de personnes étrangères ayant été condamnées pour des infractions pénales. Le Canton prend en compte la question de l'intégration des enfants scolarisés. Si le renvoi doit être fait, il est fait preuve d'une certaine souplesse en matière de délais et le départ est préparé avec la famille et le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF) est informé le jour du renvoi.

- Le cas particulier de la Croatie est aussi exposé. Ce pays a été épinglé pour sa pratique de push back et de maltraitance à l'encontre de ces personnes. Le Canton de Vaud a mandaté le Service social international pour donner des éclaircissements sur cette question.
- La motion demande la modification de l'art. 3, al. 4 de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la fédérale sur les étrangers et l'intégration (LVLEI). Pour la Conseillère d'État, d'après le texte de la motion, il serait plus judicieux, pour des raisons juridiques, de modifier plutôt la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). La LVLEI est une loi d'application d'une loi fédérale. Les précisions suivantes sont apportées concernant l'examen préalable du caractère exécutoire :

En matière d'asile, seules les autorités fédérales (SEM et Tribunal administratif fédéral en cas de recours) prennent les décisions. Ces décisions sont prises en analysant la demande d'asile. Cette dernière permet d'évaluer s'il existe des motifs d'asile au sens de la Convention relative au statut des réfugiés. Si ces motifs n'existent pas, les autorités fédérales vont se pencher sur trois aspects :

- 1) Le renvoi est-il exigible ? Éventuels problèmes humanitaires ou de santé faisant intervenir un risque pour la personne si elle est renvoyée.
- 2) Le renvoi est-il licite ? S'assurer que le renvoi n'est pas contraire aux conventions internationales (11 conventions, dont la Convention relative aux droits de l'enfant et la CEDH).
- 3) Le renvoi est-il matériellement possible ? (Aéroport accessible, ligne d'avion vers le pays de renvoi)

Si l'un de ces aspects n'est pas réalisé, la personne obtient un permis F. Le Canton de Vaud n'a aucune compétence en matière d'asile. Les vérifications et les décisions relèvent des autorités fédérales.

S'agissant des cas Dublin, la Confédération n'examine pas la qualité de réfugié, dès lors qu'il s'agit d'un transfert d'un État non-compétent pour traiter une demande d'asile à un État compétent pour traiter la demande d'asile. Les États membres de l'Union Européenne sont aussi tenus de vérifier l'exigibilité, la licéité et la possibilité en matière d'asile.

En matière de droit des étrangers, le Canton dispose d'une compétence cantonale pour donner une admission provisoire. Dans ce domaine, le Canton fait déjà l'examen des trois aspects d'exigibilité, de licéité et de possibilité.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député s'enquiert du type de contrôle réalisé par le service. Le Chef du SPOP précise la pratique :

En matière de droit des étrangers, le service cantonal examine si le renvoi est exécutoire, exigible et licite. Pour ce qui est de la licéité, il s'agit de s'assurer que le renvoi n'est pas contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant mais aussi à d'autres conventions.

En matière de droit d'asile, le service cantonal examine uniquement si l'exécution du renvoi est impossible. L'examen de l'exigibilité et de la licéité ne relève pas de la compétence des cantons. Voir à ce propos, l'art. 46, al. 2 LAsi ; voir aussi l'art. 17 de l'Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers :

Art. 17 Demande d'admission provisoire

¹ Lorsque le SEM 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.

Au vu de ces explications, il est relevé une certaine confusion dans la rédaction de l'art. 3, al. 4 actuel de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LVLEI). Les deux types de renvoi LEI et LAsi sont mélangés alors que l'examen préalable du caractère exécutoire se fait de manière différenciée pour ces deux types de renvoi. Il aurait été pertinent d'avoir un al. 4 spécifiquement pour la LEI et un al. 5 spécifiquement pour la LAsi, pour éviter les confusions.

Un député cite les art. 28 et 29 LVLEI :

- Art. 28, al. 1 : ¹ Toute arrestation doit se faire dans le respect de la dignité.
- Art. 29, al. 1 : ¹ En principe, les mères accompagnées de leurs enfants mineurs de moins de 15 ans ne sont pas détenues et bénéficient en lieu et place du régime prévu à l'article 13, alinéa 1.

Il demande comment se fait-il, malgré ce cadre légal, que certains renvois se sont passés de manière qui a choqué l'opinion publique ? Il interpelle la Conseillère d'État pour savoir si, selon elle, rien de mal ne s'est passé et la situation a été grossie par les médias ? Ou existe-t-il un réel problème sur lequel le Conseil d'État va travailler ? La Conseillère d'État répond avoir été interpellée, avec le Chef du DJES, par les cas sortis dans les médias. Ensemble, ils ont voulu éclaircir ces situations pour comprendre ce qui s'était passé. Décision a été prise qu'ils se rencontrent mensuellement pour discuter des situations, en particulier des transferts de familles. La Cheffe du DEIEP a insisté pour que l'équipe de policiers cantonaux formés à ces transferts intervienne dans tous les cas (la police communale n'a pas nécessairement la même formation). A noter également que pour les renvois forcés, les horaires des avions sont imposés au Canton, avec des renvois souvent depuis Zürich. Dès lors, le temps à disposition des personnes pour faire les bagages est très court. La Cheffe du DEIP et le Chef du DJES ont exigé que les enfants puissent prendre leurs effets personnels et jouets. Cette haute surveillance politique a été la réponse politique à ce qui est paru dans la presse. La réponse n'est pas de nature juridique mais elle intervient sur le terrain et à tous les échelons. D'autres moyens parlementaires existent pour appuyer cette réponse politique (vœu, résolution).

S'agissant de la proposition de modification de l'art. 3, al. 4 actuel de la LVLEI, et au vu des discussions, une députée demande s'il pourrait être intéressant d'avoir un alinéa 4 et un alinéa 5 pour différencier les deux types de renvoi LEI et LAsi. Le Président de la commission indique que si la motion est renvoyée au Conseil d'État, ce dernier a la possibilité de proposer un contre-projet. Il est répondu qu'il pourrait être envisagé d'avoir un alinéa 4 pour l'asile sans ajout (l'examen préalable de la compatibilité avec la Convention relative aux droits de l'enfant n'est pas de la compétence du canton, il ne sert à rien de l'ajouter) et un alinéa 5 pour le droit des étrangers avec ajout (le Canton a une compétence). La Conseillère d'Etat indique qu'aujourd'hui, si la loi est changée dans le sens proposé par la motion, cette modification n'apportera pas plus de droit d'examen au niveau vaudois. Pour que le Canton puisse avoir une plus grande marge de manœuvre, il conviendrait de modifier les lois fédérales et intervenir au niveau fédéral.

Le texte de la motion est clair pour ce qui concerne les aspects légaux : l'examen du caractère exécutoire porte aussi bien sur la LEI (LEtr) que sur la LAsi. L'article 3, al 4 de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LVLEI) fait référence aux deux. Certes l'examen du caractère exécutoire portant sur la LAsi est moins approfondi (la décision est déjà prise par la Confédération). L'idée initiale de la LVLEI concerne des cas, par exemple, d'un brusque changement de situation entre la décision de renvoi de la Confédération et le moment où le renvoi est exécuté, par exemple une brusque détérioration de l'état de santé de la personne avec pour conséquence que le renvoi ne serait plus exécutoire. La motion essaie d'aller un peu plus loin dans la marge de manœuvre du canton. Il s'agit de donner une base plus forte à la pratique informelle actuelle qui ne priorise pas le renvoi des familles avec enfant(s), et de la renforcer. Le but est de diminuer les renvois de familles avec jeune(s) enfant(s) ou enfant(s) scolarisé(s). Conscient que la voie légale est étroite, il serait toutefois dans l'intérêt du Canton de garder des familles avec enfant(s), dans un contexte de vieillissement de la population et de pénurie aigue de personnel en Suisse. Ces enfants scolarisés ont de bonnes perspectives d'insertion et d'intégration. D'un strict point de vue comptable (coût de l'asile / impôts qui seront payés par ces personnes pendant des décennies), il est dans l'intérêt du Canton d'essayer de favoriser l'insertion de jeunes enfants à long terme dans la société vaudoise. Une marge d'interprétation pour une application au cas par cas reste : par exemple, les transferts Dublin vers l'Allemagne – et en particulier si les personnes y ont des proches et des perspectives – sont moins problématiques que les transferts Dublin vers la Croatie et sans liens avec des proches ni perspectives. Il conviendrait aussi de tenir compte des perspectives d'asile en Suisse (si elles sont bonnes), pour faire jouer une marge de manœuvre cantonale.

Résumé des éléments de la discussion en faveur de la motion :

Sans remettre en cause le renvoi lui-même sur le fond, sur le plan humain, la manière dont se sont déroulées les expulsions ayant inspiré la motion a choqué. Il reste des zones floues touchant à l'humanité de ces renvois. Il est important que ce type de situation problématique sur le plan humain ne se reproduise plus à l'avenir.

Tout en concevant tout le soin donné par les différents services pour accompagner ces procédures, la démesure de moyens qu'elles génèrent pose question. Une priorisation entre les différentes missions confiées à la Police cantonale pourrait être discutée, du moment que les personnes faisant l'objet d'une décision de transfert/renvoi ne mettent pas en péril la sécurité publique.

Si la proposition de la motion n'est pas la solution miracle et qu'elle n'est peut-être pas parfaitement rédigée, il faut faire primer l'intention générale de la motion. D'éventuelles précisions dans le texte pourront être rediscutées au moment de la réponse du Conseil d'État. L'intention générale de la motion, c'est d'appuyer la singularité vaudoise, un peu plus humaniste.

Résumé des éléments de la discussion en défaveur de la motion :

La motion fait une proposition de modification de la loi et il n'y a donc pas lieu de discuter des deux cas particuliers, si malheureux soient-ils. Le Département a pris des mesures pour que dorénavant, les renvois/transferts se passent bien sur le plan humain. Si la présence d'un grand nombre de personnes sur place a pu être mal perçue, c'est pourtant le gage d'un certain contrôle que tout se passe le moins mal possible (CNPT, SPOP, médical, ...). Du moment que le SEM décide d'un transfert, les autorités vaudoises n'ont pas une grande marge de manœuvre. Cet ajout ne serait pas utile, sauf à dire qu'aujourd'hui les autorités suisses, la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral ne respecteraient pas toutes les conventions internationales, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant.

L'examen de la compatibilité de l'exécution du renvoi/transfert au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres conventions internationales en matière de droits humains est déjà fait. Il est confirmé que la Croatie a aussi signé la Convention relative aux droits de l'enfant. Une décision du Tribunal administratif fédéral du 10 juillet 2023 montre comment se fait l'analyse, notamment sous l'angle de l'art. 83 LEI :

« Le renvoi en Croatie n'est pas contraire à l'intérêt supérieur des enfants, pas plus qu'il n'implique de violation des art. 3 CEDH et 37 CDE (...).

Discussion sur la proposition d'auditionner les responsables au niveau de la Police cantonale

La proposition est faite de surseoir à la décision et d'auditionner les responsables au niveau de la Police cantonale vaudoise. Une brève discussion s'en suit sur l'utilité d'une telle audition pour le traitement de cette motion.

La commission refuse de surseoir au vote sur la motion pour auditionner une délégation de la Police cantonale, par 4 voix contre 3 et 2 abstentions.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

Par la voix prépondérante de son Président, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 4 voix pour, 4 voix contre et 1 abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 16 février 2024

*Le rapporteur :
Julien Eggenberger*