



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Garghentini Python Giovanna / Ganiot Xavier
Banalisation de la violence institutionnelle

2017-CE-239

I. Question

Récemment, des situations inquiétantes rapportées par la société civile ont montré toute la cruauté dont nos autorités peuvent faire preuve.

Pour exemple, une requérante d'asile ayant fui la guerre en Irak, en tant que kurde, et ayant subi des violences de la part de son compagnon et de sa belle-famille en Allemagne, a cherché refuge en Suisse pour essayer de soigner ses blessures et donner une vie meilleure à son fils. Récemment sortie d'un séjour à l'hôpital psychiatrique, elle tentait de regarder vers l'avenir avec espoir et construisait petit à petit un réseau.

Ce n'est pas une dangereuse criminelle, pourtant, le lundi 11 septembre à 4 heures du matin, 8 policiers font irruption dans sa chambre, la menottent, l'empêchent de s'occuper de son fils qui, terrorisé, hurlait et pleurait, ne lui laissent pas prendre ses médicaments et l'escortent avec son fils, en Allemagne.

Arrivée en Allemagne, elle est remise aux autorités du pays, reçoit l'adresse du centre pour requérant-e-s d'asile où elle doit se rendre (à 100 km de l'aéroport) et est invitée à se débrouiller seule, pour y arriver. Le centre se trouve à 15 minutes du lieu où elle a subi les violences conjugales. Quelques jours plus tard, une employée du centre l'informe qu'elle va être déplacée dans le centre où loge son compagnon, ce même lieu d'où elle a fui pour venir demander l'asile en Suisse. Désespérée, en larmes, elle explique que c'est trop dangereux pour elle de retourner dans ce centre, qu'elle et son fils risquent sérieusement d'être à nouveau victimes de violences de la part de son compagnon/père. L'employée lui laisse alors le « choix » : soit elle obtempère, soit elle et son fils se retrouvent à la rue. Pour sa sécurité et celle de son fils de deux ans, elle choisit la rue.

Les autorités suisses ont renvoyé de force cette femme et son garçon, au nom des accords de Dublin, ignorant ses graves problèmes de santé physique et psychique, dont des idées suicidaires, et ses traumatismes de victime de violences conjugales.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Pourquoi les accords de Dublin sont-ils strictement respectés, alors que les autorités ont une marge de manœuvre notamment pour les personnes vulnérables et pourraient intercéder pour demander l'application de la clause de sauvegarde ?
2. Pourquoi les autorités fédérales et cantonales ne prennent-elles pas en compte la vulnérabilité des requérant-e-s avant de prononcer un renvoi ?

3. Quelles sont exactement les sanctions économiques auxquelles s'expose le canton en cas de non renvoi prononcé par la Confédération, sont-elles systématiques et valent-elles plus que le respect de la dignité humaine ?
4. Pourquoi, dans les cas de vulnérabilité, le canton n'intercède-t-il pas auprès de la Confédération pour l'obtention de permis humanitaires car celle-ci peut activer unilatéralement et à discrétion la clause de souveraineté comprise dans les Accords de Dublin ?
5. Pourquoi de telles mesures de coercition ont-elles été mises en œuvre pour le renvoi de la requérante présentée ci-dessus ?
6. Pourquoi les autorités suisses, malgré la connaissance de la situation particulièrement grave du cas cité ci-dessus (violences conjugales et familiales, fragilité psychique en lien avec les traumatismes subis et idées suicidaires), ont-elles collaboré avec les autorités allemandes en renvoyant cette requérante dans la même région qu'elle a fuie ?

11 octobre 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat désapprouve fermement l'idée, présentée par les auteurs de la présente question, selon laquelle les autorités cantonales feraient preuve de cruauté dans l'accomplissement de leur mission en matière d'exécution des décisions de l'autorité fédérale dans le domaine de l'asile. Fondée sur une connaissance lacunaire et erronée des situations particulières dont il est fait mention, notamment du cas évoqué plus en détail, cette allégation trahit un manque de considération à l'égard des agents et agentes de la fonction publique qui, jour après jour, exécutent avec soin et haute conscience professionnelle la tâche ingrate de la mise en œuvre de l'exécution des renvois de Suisse de ressortissants étrangers, en application de la législation dont notre pays s'est démocratiquement doté.

Pour rappel, la Suisse est membre de l'espace Dublin depuis le 12 décembre 2008, date à laquelle est entré en vigueur l'accord d'association de la Suisse à Dublin. Préalablement, le peuple suisse s'est exprimé favorablement sur cette adhésion en date du 5 juin 2005. Conformément à l'accord de Dublin, les requérants d'asile parvenus en Europe sont assurés que leur demande d'asile sera effectivement examinée, mais tout en excluant la possibilité de déposer des demandes multiples à la faveur d'un tourisme de l'asile. La convention de Dublin aménage ainsi une compétence exclusive d'examen et de décision de l'Etat dans lequel la personne a déposé en premier lieu sa demande de protection. Dans le cas détaillé par les auteurs de la question, l'Allemagne est l'Etat compétent pour traiter la demande d'asile en question et a accepté à cet effet la réadmission de l'intéressée sur son territoire. Le Secrétariat d'Etat aux migrations a en conséquence ordonné le renvoi en Allemagne. Ce renvoi a été confirmé sur recours par le Tribunal administratif fédéral. Le canton de Fribourg est quant à lui impérativement tenu d'exécuter les renvois Dublin et ne dispose d'aucune échappatoire quant à cette obligation légale.

Le fait que, comme en l'espèce, la personne concernée s'oppose à son renvoi de Suisse contraint en conséquence le canton à recourir à la force publique. A cet égard, contrairement à ce que rapportent les auteurs de la question, la prise en charge par la Police cantonale a été parfaitement adaptée aux circonstances. Elle s'est en outre déroulée dans le calme et n'a donné lieu à aucun des reproches rapportés de manière erronée dans la question.

Il convient encore de souligner qu'un tel cas particulier n'est pas exceptionnel. Les autorités cantonales sont en effet régulièrement confrontées à l'obligation de mettre en œuvre des renvois portant sur des personnes dites vulnérables, et la spécificité de chaque cas est soigneusement prise en compte dans la préparation puis l'exécution du renvoi.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux différentes questions posées.

1. *Pourquoi les accords de Dublin sont-ils strictement respectés, alors que les autorités ont une marge de manœuvre notamment pour les personnes vulnérables et pourraient intercéder pour demander l'application de la clause de sauvegarde ?*

L'autorité cantonale ne dispose d'aucune marge de manœuvre l'autorisant à renoncer à un renvoi Dublin, pour quelque motif que ce soit.

La compétence décisionnelle en la matière est du ressort exclusif du Secrétariat d'Etat aux migrations, conformément aux articles 31a al. 1 let. b de la Loi sur l'asile (LAsi) et 29a de l'Ordonnance fédérale 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1).

Il est certes vrai que l'art. 17 par. 1 du règlement Dublin prévoit une clause de souveraineté permettant à un Etat membre de se déclarer responsable de l'examen d'une demande de protection internationale qui lui est présentée, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés par le règlement. Cette clause n'a force obligatoire que si le transfert du demandeur vers l'Etat responsable porterait atteinte à ses droits fondamentaux qui sont garantis par le droit international. Sachant que les Etats Dublin sont tous signataires de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention internationale du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'application de cette clause pour violation d'une norme de droit international public est donc rarissime.

En dehors de ce cas, l'art. 29a al. 3 OA 1 prévoit aussi la possibilité de faire application de cette clause pour des raisons humanitaires. Le Secrétariat d'Etat aux migrations peut alors également traiter la demande. Il s'aligne à cet égard sur la jurisprudence restrictive du Tribunal administratif fédéral. A cet égard, contrairement à ce que laissent entendre les intervenants, c'est en toute connaissance de l'ensemble des circonstances du cas que les autorités fédérales ont ordonné le retour en Allemagne, les mesures de prise en charge et de protection que nécessite l'intéressée étant assurées dans ce pays.

Le canton ne dispose par contre d'aucune compétence pour requérir du Secrétariat d'Etat aux migrations l'application de la clause de souveraineté, que ce soit pour des motifs liés à des atteintes présumées aux droits fondamentaux ou pour des motifs humanitaires.

En matière d'asile, le canton d'attribution n'a qu'un rôle d'exécutant. Il est ainsi tenu d'exécuter la décision de renvoi (art. 46 al. 1 LAsi). Le Secrétariat d'Etat aux migrations surveille l'exécution des renvois et met sur pied, conjointement avec les cantons, un suivi de l'exécution (art. 46 al. 3 LAsi).

2. *Pourquoi les autorités fédérales et cantonales ne prennent-elles pas en compte la vulnérabilité des requérant-e-s avant de prononcer un renvoi ?*

Comme indiqué ci-dessus, les caractéristiques particulières à chaque cas sont examinées par les autorités avant la prise d'une décision de renvoi.

3. *Quelles sont exactement les sanctions économiques auxquelles s'expose le canton en cas de non renvoi prononcé par la Confédération, sont-elles systématiques et valent-elles plus que le respect de la dignité humaine ?*

Selon la loi sur l'asile révisée et acceptée par le peuple lors de la votation du 5 juin 2016, la Confédération peut réclamer le remboursement d'indemnités forfaitaires déjà versées conformément à l'art. 88 de la présente loi, ainsi qu'aux art. 55 et 87 de la loi sur les étrangers (LEtr), lorsqu'un canton ne remplit pas ses obligations en matière d'exécution comme le prévoit l'art. 46 LAsi ou ne les remplit que partiellement et que rien ne justifie de tels manquements (art. 89b al. 1 LAsi).

Si le fait de ne pas remplir ses obligations en matière d'exécution comme le prévoit l'art. 46 LAsi ou de ne les remplir que partiellement entraîne une prolongation de la durée du séjour de la personne concernée en Suisse, la Confédération peut renoncer à verser au canton les indemnités forfaitaires visées à l'art. 88 de la présente loi et aux art. 55 et 87 LEtr (art. 89b al. 2 LAsi).

Concrètement, le renoncement par un canton à exécuter un renvoi particulier relevant de la Convention Dublin, entraînant de fait un glissement du cas en procédure nationale, peut déboucher sur une décision de la Confédération de ne plus verser aucune subvention au canton en lien avec la personne concernée (ni forfaits globaux, ni forfaits d'aide d'urgence, ni forfaits d'intégration), indépendamment de l'issue de la procédure (demande d'asile rejetée, octroi du statut de réfugié ou admission provisoire). Selon une estimation du service de l'action sociale calculée sur la base d'une procédure d'une durée de 18 mois, de telles pénalisations financières pourraient se solder pour le canton de Fribourg par des charges financières supplémentaires conséquentes, soit :

- > pour une seule personne finalement admise provisoirement : jusqu'à 130 000 francs ;
- > pour une seule personne finalement reconnue réfugiée : jusqu'à 93 300 francs ;
- > pour un seul requérant d'asile débouté : jusqu'à 32 600 francs.

Le canton de Fribourg a jusqu'ici échappé à de telles pénalités en observant ses obligations légales. S'il décidait de prendre sur lui la décision de ne pas exécuter le renvoi ordonné par la Confédération, il serait de toute évidence sanctionné.

Le respect de la dignité humaine est assuré dans le traitement de toutes les situations individuelles, et la mise en œuvre de renvois en dépit du refus des personnes concernées d'adhérer à leur obligation de quitter la Suisse ne saurait être considérée comme une violation de cette dignité. Le fait de renoncer à exécuter tous les renvois de Suisse des requérants d'asile récalcitrants serait au contraire inadmissible dans un Etat démocratique dont le peuple s'est choisi lui-même sa politique migratoire.

S'agissant du cas d'espèce, les intervenants omettent en outre de prendre en compte que la personne concernée avait la possibilité de regagner l'Allemagne dans les meilleures conditions possibles, sans aucune intervention policière, avec l'accompagnement d'un collaborateur du Service de la population et des migrants (SPoMi) jusqu'à la frontière. Or, l'intéressée a rejeté toute proposition dans ce sens, en manifestant son refus de quitter la Suisse. C'est uniquement en raison de cette opposition persistante que l'intéressée a dû être prise en charge par la police, dans la mesure où aucune autre solution n'existait.

4. *Pourquoi, dans les cas de vulnérabilité, le canton n'intercède-t-il pas auprès de la Confédération pour l'obtention de permis humanitaires car celle-ci peut activer unilatéralement et à discrétion la clause de souveraineté comprise dans les Accords de Dublin ?*

Comme indiqué plus haut, le canton ne dispose d'aucune compétence pour requérir du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) l'application de la clause de souveraineté. Si le canton est saisi de telles requêtes, il invite les personnes concernées à faire valoir leurs motifs directement auprès de l'autorité fédérale, dans le cadre d'une demande de réexamen. Le Conseil d'Etat souligne à cet égard que les autorités cantonales concernées, que ce soit la Direction de la sécurité et de la justice ou le Service de la population et des migrants, ne ménagent ni leur temps ni leurs compétences dans le traitement de toutes les demandes qui leurs parviennent, qu'elles émanent de mandataires des personnes concernées ou de tiers de la société civile ne disposant en soi d'aucun mandat leur permettant d'agir au nom desdites personnes.

5. *Pourquoi de telles mesures de coercition ont-elles été mises en œuvre pour le renvoi de la requérante présentée ci-dessus ?*

Comme déjà dit, la personne concernée avait la possibilité de regagner l'Allemagne dans les meilleures conditions possibles, sans aucune intervention policière, avec l'accompagnement d'un collaborateur du SPoMi jusqu'à la frontière. C'est uniquement en raison de son opposition à son départ de Suisse que l'intéressée a dû être prise en charge par la police, dans la mesure où aucune autre solution n'existait.

Cela dit, les faits relatifs à l'opération de police tels que rapportés par les intervenants ne correspondent absolument pas à leur déroulement réel.

Malgré l'usage de la force publique que nécessite l'exécution du renvoi d'une personne qui s'y oppose, tout a été mis en œuvre, comme dans chacune des situations de renvoi par la contrainte, pour que la prise en charge policière se passe le mieux possible et permette d'exclure tout risque d'une réaction inconsidérée de l'intéressée et dommageable pour elle-même ou pour son enfant. Un collaborateur du SPoMi, qui a pleine connaissance des décisions fédérales rendues en l'espèce, était présent sur place, ainsi qu'une traductrice et un médecin. Ce dernier était présent non seulement lors de la prise en charge, mais également lors du transfert de la famille jusqu'à l'aéroport de Zurich.

L'heure matinale de l'intervention découle à la fois des contingences à prendre en compte pour l'ensemble de toutes les opérations successives nécessaires au succès d'un renvoi par la contrainte, mais aussi et surtout des limites horaires qui sont imposées par l'Etat Dublin appelé à réadmettre sur son territoire la personne concernée : la réadmission doit en principe intervenir à 14 heures au plus tard par vol accompagné au lieu déterminé par l'Etat reprenneur. En l'espèce, la fixation de l'heure d'intervention à 4 h 00 a tenu compte du départ du vol fixé à 9 h 05, du temps nécessaire au déplacement et à la préparation des effets personnels de la personne concernée.

L'opération de prise en charge même s'est déroulée sans le moindre problème. En possession des clés, trois policiers (dont une femme) en civil – et non huit – sont entrés discrètement dans la chambre pour la sécuriser. Après avoir laissé suffisamment de temps à la mère et à l'enfant pour se réveiller, les policiers aidés de la traductrice ont expliqué la situation. Durant toute la procédure, la mère n'a jamais été entravée par des menottes. Elle a au contraire pu s'occuper de son fils, qui n'a jamais crié ni pleuré. L'enfant a reçu son biberon dans le calme, et la mère a reçu ses médicaments par le médecin. Les effets personnels de la famille ont été rassemblés et préparés avec soin,

comprenant également de la nourriture pour l'enfant et un stock de médicaments pour la mère pour dix jours, ainsi que son ordonnance médicale et une somme de 100 francs. Le convoi a pris la direction de l'aéroport de Zurich à 4 h 50.

Pour être complet, il convient encore de mentionner qu'à l'aéroport de Zurich, durant le transfert entre le poste de police et l'avion sur le tarmac, la mère a été prise d'une légère crise. Elle a dû être momentanément entravée (avec des éléments en tissu et non avec des menottes), puis a pu rejoindre son fils dans l'avion. En Allemagne, la famille a été remise conformément à la procédure aux autorités locales.

L'image d'une interpellation « musclée » menée dans les cris et les larmes au mépris de l'état de vulnérabilité de la mère et de son enfant est donc totalement fausse.

6. *Pourquoi les autorités suisses, malgré la connaissance de la situation particulièrement grave du cas cité ci-dessus (violences conjugales et familiales, fragilité psychique en lien avec les traumatismes subis et idées suicidaires), ont-elles collaboré avec les autorités allemandes en renvoyant cette requérante dans la même région qu'elle a fui ?*

Comme déjà dit, le canton ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans l'exécution des renvois Dublin. Dans la mesure où il s'agissait d'un cas médical, le Secrétariat d'Etat aux migrations a transmis aux autorités allemandes deux semaines avant le renvoi l'annonce d'un cas médical tout en précisant les troubles signalés ainsi que le traitement en cours. Ces indications se fondaient sur un rapport médical établi par le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), qui a été traduit en allemand par le SPoMi et transmis aux autorités allemandes. Les craintes exprimées par la requérante en Suisse, notamment vis-à-vis de son mari, étaient dûment mentionnées dans le rapport en question, de sorte que les autorités allemandes en étaient informées et donc en capacité de prendre toutes mesures utiles.

27 février 2018