

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Cédric Weissert -
4 millions perdus par laxisme du Conseil d'Etat, quand cela va-t-il s'arrêter ?**

Rappel de l'interpellation

Suite à la mise en œuvre depuis octobre 2016 de l'article 89b Loi sur l'Asile (LAsi), la Confédération a annoncé avoir renoncé à verser la somme de 4 millions de francs au Canton de Vaud.

En effet, la pratique cantonale n'est pas conforme à la réglementation fédérale.

Je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

- 1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il avoir été privé d'environ 4 millions de la part de la Confédération ?*
- 2. Pour quelle raison le canton ne se conforme-t-il pas à la pratique fédérale ?*
- 3. Est-il vrai que si le canton n'effectue pas le renvoi dans le délai, la demande ne doit plus être traitée par le 1^{er} pays Dublin, mais par la Confédération ?*
- 4. Quel coût à court et moyen terme ces personnes représentent-elles pour notre canton ?*
- 5. Sur quelle base légale, le Conseil d'Etat se base-t-il pour imposer une pareille dépense et/ou pareille perte de subvention au canton ?*
- 6. Est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à prendre les mesures nécessaires afin d'appliquer la législation fédérale ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que l'article 89b de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS142.31), adopté dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile plébiscitée le 5 juin 2016, prévoit depuis son entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2016, la possibilité pour la Confédération de renoncer à verser les forfaits, voire de réclamer le remboursement des forfaits déjà versés, lorsqu'un canton ne remplit pas ses obligations en matière d'exécution des renvois.

A ce jour, cette disposition est appliquée lorsqu'un transfert vers un pays signataire des accords de Dublin n'est pas exécuté par un canton dans le délai prévu, sans raison valable selon les autorités fédérales. A l'échéance du délai imparti, si le transfert n'a pas eu lieu, l'obligation incombe en effet aux autorités suisses, en particulier au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), d'examiner la demande d'asile de la personne concernée à la place du pays Dublin initialement compétent. Le canton considéré par le SEM comme fautif peut dès lors se voir priver des forfaits fixés par le Conseil fédéral dans l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (OA2 ; RS 142.312) et qui sont d'ordinaire versés par le SEM.

Pour le Canton de Vaud, il s'agit des montants suivants (valeur 2020) :

| | |
|--|---|
| requérant·e·attribué·e au Canton durant toute la procédure d'asile | 1'575 francs par mois |
| personne au bénéfice d'une admission provisoire au terme de la procédure d'asile, <u>durant sept ans</u> à compter de la date de son entrée en Suisse | 1'575 francs par mois + forfait d'intégration unique de 18'000 francs (avant le 1 ^{er} mai 2019 : 6'000 francs) |
| personne à laquelle la qualité de réfugiée a été reconnue au terme de la procédure d'asile, <u>durant cinq ans</u> à compter de la date du dépôt de sa demande d'asile | 1'485 francs par mois + forfait d'intégration unique de 18'000 francs (avant le 1 ^{er} mai 2019 : 6'000 francs) |
| personne déboutée au terme de la procédure d'asile et à laquelle un délai a été imparti pour quitter la Suisse | forfait d'aide d'urgence unique de 5'988 francs |

Il convient d'ajouter que le SEM interrompt dans tous les cas le versement des forfaits mensuels ci-dessus pour les personnes des trois premières catégories, à la date où celles-ci quittent la Suisse de manière contrôlée (départ annoncé) ou non (disparition), sont mises au bénéfice d'une autorisation de séjour pour des motifs relevant de la police des étrangers ou encore deviennent financièrement autonomes en raison de l'exercice d'une activité lucrative.

Le Conseil d'Etat tient tout particulièrement à relever ici que le canton qui n'exécute pas le renvoi d'une personne en raison de la disparition de celle-ci avant l'échéance du délai de son transfert n'est pas considéré comme fautif par le SEM et ne se trouve dès lors pas privé du versement des forfaits fédéraux, si la personne en question réapparaît après l'échéance du délai de son transfert.

Cette élément revêt une importance spécifique et démontre en particulier la difficulté de comparer les différentes politiques cantonales d'application des décisions fédérales de renvoi. En effet, afin de ne pas vider de toute sa substance le principe même de l'aide d'urgence, le Canton de Vaud a intégré dans sa législation l'interdiction d'arrêter dans les locaux du Service de la population (SPOP), les personnes sollicitant cette aide, pour autant qu'elles n'aient pas été condamnées pénalement. Les autres cantons ne sont pas soumis à cette exigence légale, dans le cadre de l'exécution du renvoi ou du transfert des personnes concernées. Par conséquent, de nombreux cantons affichent un nombre plus élevé de personnes qui disparaissent et renoncent à requérir l'aide d'urgence, que le Canton de Vaud qui accuse de son côté un effectif plus important de transferts non exécutés avant l'échéance du délai Dublin.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'est toujours étonné que le nombre de personnes qui passent ainsi dans la clandestinité ne soit pas pris en compte dans les statistiques fédérales et que ces dernières ne dénombrent pas les transferts exécutés mais uniquement ceux qui ne l'ont pas été dans les délais requis. Cette méthode de comptage qui contribue finalement à privilégier les cantons qui ne procèdent pas au renvoi des personnes concernées tend à démontrer que l'objectif des autorités fédérales consiste à diminuer le nombre des personnes relevant du domaine de l'asile et ce même si celles-ci n'ont effectivement pas quitté la Suisse et y vivent dans la clandestinité. Le Conseil d'Etat ne saurait partager un tel objectif.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle qu'en réponse à une résolution du Grand Conseil (15_RES_024), il a fixé en date du 17 juin 2015 le cadre d'un usage proportionné des mesures de contrainte en vue de l'exécution des renvois et des transferts ainsi qu'un ordre de priorisation clair dans l'application de ces mesures.

Réponses aux questions

1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il avoir été privé d'environ 4 millions de la part de la Confédération ?

Le tableau ci-dessous décompte le nombre de personnes réparties en fonction de leur statut au 31 décembre de chaque année (au 30 juin pour l'année 2020) pour lesquelles les forfaits n'ont pas été versés par le SEM au Canton de Vaud en application de l'article 89b LAsi, ainsi que le montant de ces forfaits pour l'entier de l'année correspondante.

| année | en procédure d'asile | admises provisoires | reconnues réfugiées | déboutées | total personnes concernées | montant forfait non versé |
|--------|----------------------------|------------------------|------------------------|-----------|----------------------------------|---------------------------------|
| 2017 | 116 | 14 | 2 | 3 | 135 | 1'727'998.- |
| 2018 | 118 | 35 | 0 | 0 | 153 (+ 18) | 2'974'624.- |
| 2019 | 108 | 50 | 5 | 0 | 163 (+ 10) | 3'050'404.- |
| 2020 * | 98 | 54 | 5 | 0 | 157 (- 6) | 3'026'223.- |

* jusqu'au 30.06.2020

Quand bien même les forfaits non versés par la Confédération représentent une somme de près de 10,7 millions de francs sur quatre ans, il convient de nuancer ce montant :

D'abord, sur la période allant du 1^{er} octobre 2016 (date de l'entrée en force de l'article 89b LAsi), jusqu'au 20 juin 2020, l'année 2017 compte le plus grand nombre de personnes (135) pour lesquelles le SEM a renoncé à verser les forfaits, dès lors que leur transfert vers l'Etat Dublin responsable n'a pas été exécuté par le Canton de Vaud dans le délai imparti par le règlement du même nom (généralement six mois à compter de la date d'acceptation du transfert par l'Etat européen compétent).

En second lieu, les chiffres des années 2018 et suivantes apparaissent inévitablement impactés par ceux de 2017, dès lors que le versement des forfaits peut s'étendre sur plusieurs années et porter sur de nouvelles personnes. Ainsi, les 135 personnes pour lesquelles le Canton n'a pas perçu le montant des forfaits fédéraux en 2017 se trouvent de nouveau parmi les 153 personnes de l'année 2018. Sur les 18 nouvelles personnes concernées, 11 personnes sont des enfants nés en 2018 qui héritent du statut de leurs parents et pour lesquels le Canton se voit dès lors également privé des forfaits fédéraux.

Enfin, le nombre élevé de transferts inexécutés par le Canton en 2017 s'inscrit dans le cadre des mouvements de soutien et de mobilisation en faveur des requérants menacés de renvoi dans le cadre des accords de Dublin, témoignés par une partie de la population vaudoise depuis avril 2015. Il s'est en particulier distingué à la suite de l'ouverture par le Collectif R du refuge de l'Eglise de Saint-Laurent en mars 2015 puis de celui de la Chapelle de Mon-Gré à partir d'avril 2016, refuges au sein desquels les personnes concernées étaient hébergées et prises en charge jusqu'à l'échéance du délai de leur transfert et la reprise de leur demande d'asile par les autorités fédérales.

Le Conseil d'Etat a tout de suite mesuré l'ampleur des conséquences qu'une telle situation entraînait et envisagé des mesures pour y remédier. Plutôt que d'ordonner l'intervention des forces de l'ordre qu'il a jugé peut opportune dans un tel contexte, il a toutefois privilégié la voie législative en soumettant en mars 2017 à l'adoption du Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr). Entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2017, ces modifications légales ont conduit à un allègement des procédures en matière d'exécution de renvois, qui se sont ainsi rapprochées de celles appliquées par les autres cantons, conformément à la législation fédérale sur les étrangers.

Cette révision de la loi cantonale a rapidement déployé certains de ses effets et a notamment conduit à la fermeture du refuge de Mon-Gré. Ce constat partagé dans la presse par les militants issus de collectifs de soutien, (cf. 24heures du 20.12.2017 *Le refuge de Mon-Gré ne protégera plus les migrants* et du 05.04.2018 *Simple militants ils ont permis à 43 exilés de rester*) est en outre corroboré par la nette diminution à compter de 2018 des nouveaux cas pour lesquels le SEM a cessé le versement des forfaits.

2. Pour quelle raison le canton ne se conforme-t-il pas à la pratique fédérale ?

Le Conseil d'Etat tient d'abord à réaffirmer que le Canton de Vaud assume ses obligations légales dans le cadre de l'application des décisions fédérales prononcées en vertu des accords de Dublin, au même titre que les autres cantons.

Il rappelle toutefois, comme mentionné ci-dessus, qu'il a fixé des priorités concernant les modalités d'application des décisions de renvoi ainsi que le cadre d'un usage proportionné des mesures de contrainte. Ainsi, il privilégie le départ volontaire des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi et n'ayant pas d'antécédents pénaux - y compris pour les transferts relevant du Règlement Dublin - et priorise systématiquement le refoulement de toutes celles qui ont été condamnées pénalement.

De même, le placement en détention administrative en vue du renvoi est systématiquement requis de manière prioritaire à l'encontre de ces dernières, alors que les mesures de contrainte à l'encontre des personnes qui n'ont pas commis de délits pénaux ne sont appliquées qu'en dernier recours, conformément à l'article 3b de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr ; RSV142.11).

Ce n'est par conséquent que lorsqu'une personne a clairement manifesté son refus de collaborer à la mise en œuvre de la décision fédérale de renvoi ou de transfert, qu'un refoulement sous contrainte est envisagé.

Si le Conseil d'Etat est conscient que cette manière de procéder peut certes prolonger la durée du processus de renvoi, il tient néanmoins à poursuivre son objectif prioritaire, qu'il partage avec la grande majorité des citoyens qui a eu l'occasion de l'exprimer en votation populaire, celui de réaliser d'abord le refoulement des étrangers criminels.

Ainsi, en 2019, environ 67% des 741 personnes renvoyées par le Canton de Vaud, à savoir 496 personnes, ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour des motifs autres que l'entrée et le séjour illégaux. Parmi celles-ci, 177 ont été frappées d'une expulsion prononcée par un tribunal.

3. *Est-il vrai que si le canton n'effectue pas le renvoi dans le délai, la demande ne doit plus être traitée par le 1^{er} pays Dublin, mais par la Confédération ?*

En application de l'article 29 du Règlement (UE) N°604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), communément appelé Règlement Dublin III, si le transfert au titre des accords du même nom d'une personne requérant l'asile n'est pas exécuté dans les délais requis, l'Etat membre responsable est libéré de son obligation d'examiner la demande d'asile de la personne concernée et la responsabilité est alors transférée à l'Etat membre requérant. En Suisse, cette responsabilité incombe en effet aux autorités fédérales plus particulièrement au SEM ainsi qu'au Tribunal fédéral administratif (TAF) en sa qualité d'autorité de recours.

4. *Quel coût à court et moyen terme ces personnes représentent-elles pour notre canton ?*

Le coût direct moyen par personne à charge du Canton, comprenant les prestations délivrées aux bénéficiaires du domaine de l'asile, à savoir l'entretien, l'hébergement, la couverture des dépenses médicales et les transports, correspond aux montants forfaitaires mentionnés dans la réponse à la première question ci-dessus, soit à environ 1'500 francs par personne et par mois, en cas d'assistance totale (pas d'exercice d'activité lucrative). Cela représente annuellement les sommes non versées par la Confédération, soit quelque 3 millions de francs sur ces trois dernières années.

5. *Sur quelle base légale, le Conseil d'Etat se base-t-il pour imposer une pareille dépense et/ou pareille perte de subvention au canton ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que, si la procédure d'asile relève de la compétence exclusive de la Confédération, les cantons demeurent maîtres des modalités selon lesquelles ils entendent exécuter les décisions fédérales de renvoi, conformément à leur obligation légale prévue à l'article 46, alinéa 1 LAsi.

La stratégie en matière de renvois dans le Canton de Vaud est définie par le Conseil d'Etat et résulte d'un compromis politique dynamique à même de répondre aux exigences premières de la population vaudoise, qui attend de la part de ses autorités l'adoption d'une attitude ferme et déterminée à l'encontre des personnes qui ne respectent pas l'ordre juridique.

Il convient en outre de garder à l'esprit que la politique cantonale des renvois implique des êtres humains parmi lesquels certains forment des familles, sont atteints dans leur santé ou constituent des personnes particulièrement vulnérables et à l'égard desquels le Conseil d'Etat entend bien continuer, indépendamment des risques financiers, à recourir à l'usage de toutes les mesures susceptibles de viser un départ si possible consenti et dans des conditions acceptables.

Du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019, le Canton de Vaud a exécuté le transfert de quelque 462 personnes vers un Etat Dublin, ce qui représente environ une personne tous les deux jours, samedis et dimanches compris.

6. Est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à prendre les mesures nécessaires afin d'appliquer la législation fédérale ?

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

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 novembre 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean