



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-27

Procédures de renvoi : numérisation et chiffres

Auteurs :	Berset Alexandre / Vuilleumier Julien
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	08.02.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	08.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	25.04.2023

I. Question

Les organisations offrant du conseil et de la représentation juridique aux personnes avec une trajectoire de migration et concernées par une procédure de renvoi aux frontières (procédure Dublin) rencontrent régulièrement des difficultés de nature administrative pour effectuer leurs tâches. Ces difficultés contribueraient à freiner la mise en place d'une défense juridique appropriée pour toutes et tous, constituant ainsi une entorse au droit d'être entendu (en particulier du droit à une représentation juridique choisie par l'intéressé-e).

Ainsi, la réception des documents utiles à la représentation juridique serait souvent différée en raison de la pratique, ayant toujours cours, de l'envoi postal des documents par le Service de la population et des migrants (SPoMi). Ceci retarderait de manière substantielle le traitement des demandes. Or, cette pratique a été remplacée entre-temps par un envoi électronique, bien plus rapide, efficace et rationnel dans des cantons comme Zurich, Lucerne ou encore Thurgovie. De plus, la digitalisation de l'Etat fait partie des axes principaux du programme gouvernemental 2022-2026.

Nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat prévoit-il la numérisation et la transmission électronique des dossiers à la représentation juridique ? Si oui, quand la mettra-t-il en œuvre ? Si non, pourquoi, compte tenu de l'axe facilitateur « digitalisation » de son programme gouvernemental 2022-2026 ?
2. Dans quel(s) autre(s) canton(s) la pratique analogique reste-t-elle la règle ? Dans quel(s) canton(s) la pratique digitalisée a-t-elle été instaurée ?
3. Quelles économies la numérisation des dossiers pourrait-elle entraîner sur le plan financier ?

Par ailleurs, concernant les procédures Dublin, le Conseil d'Etat est prié de fournir des chiffres précis :

4. A combien les coûts de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion (art. 76 RS 142.20), de détention dans le cadre de la procédure Dublin (art. 76a RS 142.20) ainsi que des autres mesures de contraintes (section 5 RS 142.20) s'élèvent-ils pour le Canton de Fribourg ? Des économies

pourraient-elles être réalisées en ordonnant moins de mesures de contrainte ? Si oui, quelles mesures le Conseil d'Etat pourrait-il mettre en œuvre ? Si non, pourquoi pas ?

5. A combien les coûts de renvois avec accompagnement policier s'élevaient-ils pour le Canton de Fribourg ?
6. Quelle aide psychologique est accordée aux personnes réfugiées ayant reçu une décision d'admission négative ?
7. Combien d'ordonnances de détention dans le cadre de la procédure Dublin ont été examinées juridiquement par la représentation d'office ? Combien ont fait l'objet d'un recours ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Le Conseil d'Etat conteste l'affirmation selon laquelle les organisations offrant leur soutien aux requérants d'asile renvoyés en application de l'Accord de Dublin rencontreraient des difficultés de nature administrative, tout comme il juge infondée l'hypothèse selon laquelle de telles difficultés contribueraient à freiner la mise en place d'une défense juridique appropriée.

Certaines organisations interviennent de manière fréquente auprès du Service de la population et des migrants du canton (SPoMi) au stade de la mise en œuvre du renvoi de requérants d'asile en particulier à destination d'un Etat désigné selon la convention de Dublin, alors même qu'une décision définitive et exécutoire de renvoi de Suisse a été rendue par l'autorité fédérale, seule compétente, décision souvent confirmée par le Tribunal administratif fédéral. Dans ces cas, des mesures de contrainte du droit des étrangers ont généralement dû être ordonnées en raison de la volonté des personnes concernées de se soustraire à leur obligation de quitter la Suisse.

Conformément aux règles de répartition des compétences entre la Confédération et le canton, le SPoMi refuse d'une part d'entrer en matière sur une suspension des renvois, d'autre part d'accorder l'accès à certaines pièces des dossiers concernés, car la procédure aboutissant au prononcé du renvoi de Suisse de requérants d'asile relève en effet de la compétence exclusive des autorités fédérales et le canton ne dispose dans le domaine d'aucune marge de manœuvre.

Le SPoMi n'est ainsi pas habilité à autoriser l'accès aux pièces asile de ses dossiers cantonaux, en particulier lorsque l'objectif des intervenants est de contester l'exigibilité du renvoi de Suisse, qu'il s'agisse d'un cas Dublin ou non. Systématiquement, le service prie le demandeur de s'adresser en la matière au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Les directives du SEM sont claires à ce propos : le SEM est le seul maître des données propres aux procédures d'asile. Pour justifier auprès du Tribunal des mesures de contrainte (TMC) la légalité et l'adéquation de la mesure de détention dans un cas d'espèce, ces pièces asile figurent toutefois au dossier cantonal remis au TMC et par voie de conséquence au défenseur commis d'office par le TMC.

Les pièces relatives à l'organisation du départ, qu'il soit en préparation, qu'il ait précédemment échoué ou qu'il ait été exécuté, sont exclues de tout accès à la consultation, pour éviter la mise en place ou l'apprentissage de stratégies supplémentaires destinées à contrecarrer la mise en œuvre d'un départ auquel les personnes concernées tentent d'ores et déjà d'échapper par tous les moyens, ce qui justifie justement les mesures de contrainte. Les dates et modalités d'organisation de retour selon un mode forcé ne sont donc en aucun cas communiquées à l'avance aux mandataires, quels qu'ils soient.

Le respect de ce cadre n'interfère nullement avec le respect du droit à une défense juridique appropriée. Ce droit est toujours parfaitement préservé. La protection juridique dans la procédure d'asile est par ailleurs définie dans le [Manuel asile et retour](#) (fiche B7). Toutes les personnes dont la demande est traitée dans un centre de la Confédération (CFA), à l'aéroport ou en procédure étendue ont droit, selon la Loi sur l'asile (LAsi), à un conseil et à une représentation juridique gratuits (art. 102f al. 1 LAsi et 52a al. 1 de l'ordonnance fédérale 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)). Chargé d'assurer cette protection juridique, le SEM mandate un ou plusieurs prestataires pour accomplir ces tâches dans les centres de la Confédération et dans les aéroports (art. 102f al. 2 LAsi). Après l'attribution à un canton, les requérants d'asile peuvent s'adresser au bureau de conseil juridique compétent du canton d'attribution pour être conseillés ou représentés lors des étapes de la procédure de première instance déterminante pour la décision d'asile (art. 102l al. 1 LAsi et 52f OA 1). Le conseil gratuit dispensé dans les centres de la Confédération, à l'aéroport ou en procédure étendue a pour but d'informer les requérants de leurs droits et leurs obligations durant la procédure d'asile (art. 102g LAsi et 52b al. 1 OA 1), tandis que la représentation juridique gratuite doit permettre aux intéressés de bénéficier d'une représentation en première instance. Pour la région romande, ce mandat a été attribué à Caritas, par ailleurs présent au CFA de Boudry/Perreux.

Lors de la notification d'une décision de détention administrative, il est toujours demandé à la personne concernée si elle souhaite qu'un mandataire lui soit nommé. Si tel est le cas, l'information est transmise sans délai par courriel au TMC en vue d'une nomination d'un mandataire. Le TMC nomme, par ordonnance, un avocat inscrit au barreau fribourgeois. A noter que le TMC prend d'abord contact téléphoniquement avec le mandataire qu'il souhaite nommer afin de s'assurer que celui-ci accepte le mandat et qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts.

Il est enfin inexact de prétendre que l'envoi postal des documents par le SPoMi retarderait de manière substantielle le traitement des demandes. Tout d'abord parce que les personnes sous le coup d'une mesure de contrainte de droit des étrangers peuvent d'ores et déjà bénéficier d'un avocat nommé par le TMC, ensuite parce que dans la majorité des cas, les pièces cantonales sont transmises dans ce contexte par courriel et non par voie postale. Mais comme explicité plus haut, seules les pièces ne concernant pas la procédure d'asile ni ne se rapportant à la mise en œuvre opérationnelle du renvoi sont concernées.

Dans tous les cas, nonobstant la masse des sollicitations auxquelles il fait face, le SPoMi assure une priorisation de l'envoi des dossiers relatifs aux personnes placées en détention administrative. Cette priorisation intègre donc dans les cas urgents l'envoi par courriel, sous réserve du volume trop important du dossier (parfois plusieurs classeurs fédéraux). Dans cette situation, en cas d'urgence, il y a toujours possibilité de consulter les dossiers sur place au service ou au Tribunal. En l'absence de tout caractère urgent, l'envoi de dossiers se pratique par la voie postale, pour des motifs de sécurité des données.

Ce cadre général étant posé, le Conseil d'Etat répond aux différentes questions de la manière suivante.

2. Numérisation

1. *Le Conseil d'Etat prévoit-il la numérisation et la transmission électronique des dossiers à la représentation juridique ? Si oui, quand la mettra-t-il en œuvre ? Si non, pourquoi, compte tenu de l'axe facilitateur « digitalisation » de son programme gouvernemental 2022-2026 ?*

Comme exposé plus haut, de manière générale, l'envoi à l'externe de pièces ou de dossiers numérisés par voie électronique, via le courriel, constitue actuellement une solution d'urgence qui ne donne pas toute satisfaction en termes de sécurité des données. L'examen de la mise en place de canaux électroniques assurant une solution sûre et pouvant être systématisée s'effectuera en lien avec la réalisation d'une gestion électronique de documents (GED) à l'échelle de l'ensemble des besoins du service. A cet égard, plusieurs projets de GED ont été élaborés au bénéfice du SPoMi au cours des précédentes législatures, mais les priorisations budgétaires ou le défaut de ressources suffisantes n'ont jusqu'ici pas permis leur concrétisation. En l'état, un nouveau projet de GED a été défini, qui s'inscrit de manière cohérente dans la vision Fribourg 4.0. L'initialisation de ce nouveau projet est actuellement prévue pour 2024. L'acquisition d'une GED est devenue incontournable, dans la mesure où le programme RES amorcé par la Confédération pour renouveler l'outil principal de travail des cantons, soit le système central d'informations sur les étrangers SYMIC, rendra la numérisation des dossiers indispensable en raison des interfaces que le nouveau système fédéral comprendra avec les dossiers cantonaux.

2. *Dans quel(s) autre(s) canton(s) la pratique analogique reste-t-elle la règle ? Dans quel(s) canton(s) la pratique digitalisée a-t-elle été instaurée ?*

Selon le coordinateur informatique auprès de l'association suisse des services cantonaux de migration (ASM), une vingtaine de cantons disposent déjà d'une gestion électronique des dossiers. Le mode de transmission des dossiers demeure toutefois très variable (p. ex. e-mail, plateformes d'échanges, CD-ROM, clés USB), ce qui génère certains problèmes. C'est pourquoi, dans le cadre de la feuille de route ASM, certains cantons de Suisse orientale (TG, GR, SG, ZH) ont mis en place une solution pilote pour la transmission sécurisée et structurée des dossiers via Sedex, la plateforme d'échange de données de l'Office fédéral de la statistique. Cette solution est entre-temps devenue productive et l'ASM escompte en faire une application évolutive et disponible pour tous les cantons intéressés. Le programme RES se penchera également sur cette question, de sorte qu'à moyen terme, l'échange électronique structuré des dossiers deviendra la norme.

3. *Quelles économies la numérisation des dossiers pourrait-elle entraîner sur le plan financier ?*

L'augmentation des situations que le SPoMi est tenu de traiter et de suivre est constante et subit même une forte accélération. Ainsi, l'effectif de la population étrangère du canton a connu ces dernières années une croissance exceptionnellement marquée. Hors asile, cette population a crû de 58 % sur les 12 dernières années pour se fixer provisoirement à près de 82 000 personnes au 31 janvier 2023. Sur la seule année 2022, le solde migratoire positif s'est ainsi élevé à 3164 personnes supplémentaires, contre 1545 en moyenne des 5 années précédentes. Dans le domaine de l'asile, en sus, rien ne présage que la tendance forte s'agissant des nouvelles arrivées dans le canton diminuera radicalement. Au contraire, l'évolution géopolitique actuelle laisse entrevoir un potentiel migratoire énorme de personnes susceptibles de fuir leur pays de séjour actuel.

C'est dans ce contexte de charges très importantes qu'une GED peut influencer favorablement sur la gestion des tâches. Selon le bilan économique du projet actuel, pour une volumétrie de 154 000 nouvelles pièces par an, les coûts d'investissement sont estimés à 459 000 francs pour des gains annuels de l'ordre de 182 000 francs. Ces gains sont essentiellement constitués par une limitation de l'extension des surfaces des locaux destinés à l'archivage papier et à la réduction des manipulations lors de la reprise des dossiers (prolongations de permis, mutations diverses, exploitation des renseignements).

3. Procédures Dublin

Le Conseil d'Etat rappelle que 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 en particulier une compétence exclusive d'examen et de décision de l'Etat dans lequel la personne a déposé en premier lieu sa demande de protection.

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 SEM (cf. art. 31a al. 1 let. b LAsi et 29a OA1). Le canton est tenu d'exécuter la décision de renvoi (art. 46 al. 1 LAsi). A défaut, il se mettrait dans l'illégalité et serait sanctionné par le SEM. Celui-ci surveille l'exécution des renvois et met sur pied un suivi de l'exécution (art. 46 al. 3 LAsi).

4. *A combien les coûts de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion (art. 76 RS 142.20), de détention dans le cadre de la procédure Dublin (art. 76a RS 142.20) ainsi que des autres mesures de contraintes (section 5 RS 142.20) s'élèvent-ils pour le Canton de Fribourg ? Des économies pourraient-elles être réalisées en ordonnant moins de mesures de contrainte ? Si oui, quelles mesures le Conseil d'Etat pourrait-il mettre en œuvre ? Si non, pourquoi pas ?*

En 2022, les coûts de la détention administrative et des renvois comptabilisés auprès du SPoMi se sont élevés à 678 955 francs. Ces coûts comprennent l'ensemble des situations de renvoi forcé relevant tant de l'asile que de la législation ordinaire sur les étrangers. Près de 81 % de cette dépense est couverte par les indemnités compensatrices que perçoit le canton dans les cas asile (fréquemment plus coûteux).

L'application des mesures de contrainte de droit des étrangers doit toujours respecter le principe de l'ultima ratio. Ce sont ainsi les mesures les moins incisives, mais qui permettent néanmoins d'atteindre le but poursuivi, à savoir la mise en œuvre obligatoire du renvoi, qui doivent être retenues. C'est pourquoi, lorsqu'elle examine le bien-fondé d'une mesure de contrainte prise par le SPoMi, l'autorité judiciaire évalue non seulement la légalité de la mesure, mais aussi son adéquation (sa proportionnalité) par rapport au but poursuivi. Nonobstant le respect de ces principes cardinaux, force est de constater d'une part qu'il serait impossible de réduire de manière systémique les situations qui exigent l'ordonnance d'une détention administrative, tant elles sont nombreuses, et d'autre part que c'est fréquemment l'absence de documents de voyage et ponctuellement le nombre insuffisant de places de détention administrative à disposition du SPoMi qui constituent un frein à la mise en œuvre de mesures de contrainte qui se justifieraient pourtant de manière immédiate.

Pour rappel, en matière d'asile et conformément à la loi fédérale y relative, le canton est tenu d'exécuter les décisions de renvoi rendues par les autorités fédérales, y compris les décisions visant les requérants d'asile séjournant dans un centre de la Confédération sis sur le territoire cantonal (cf. art. 46 de la loi sur l'asile).

Depuis l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile au 1er mars 2019 et la répartition de compétences en fonction de six régions, le canton de Fribourg joue son rôle dans l'exécution de renvois de Suisse dans la région romande, qui reçoit 26 % de toutes les situations en Suisse.

La Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons pour les frais qui résultent de l'application de la loi sur l'asile. Depuis octobre 2016, la Confédération peut cependant réclamer le remboursement de ces indemnités ou renoncer à les verser lorsqu'un canton ne remplit pas ses obligations en matière d'exécution comme le prévoit l'art. 46 de la loi sur l'asile ou si le canton ne remplit que partiellement ses obligations et que rien ne justifie de tels manquements.

A ce jour et malgré la charge croissante qui lui incombe dans l'exécution des renvois de Suisse de requérants d'asile déboutés ou dans des situations de renvoi vers d'autres Etats parties à la convention de Dublin, le canton de Fribourg n'a jamais été pris en défaut de diligence au regard de ses obligations légales et n'a jamais été pénalisé financièrement.

Pour un cas Dublin qui ne serait pas exécuté et qui déboucherait à la suite de la procédure nationale sur un règlement, en tenant compte d'une coupe financière qui impacte tant le forfait d'intégration (18 000 francs) que les forfaits globaux pour les personnes admises provisoirement (1500 francs par mois pendant 84 mois) et pour les réfugiés reconnus (1450 francs par mois pendant 60 mois), la pénalisation infligée au canton au regard d'une seule personne s'élèverait à 105 000 francs en cas d'octroi in fine d'un permis B réfugié ou 144 000 francs en cas d'octroi d'un permis F. Concrètement, rapporté par exemple à environ 450 cas Dublin à éloigner de Suisse en 2022, la facture de leur éventuelle non-exécution systématique pourrait potentiellement s'élever pour le canton à environ 55 millions de francs.

5. A combien les coûts de renvois avec accompagnement policier s'élèvent-ils pour le Canton de Fribourg ?

Les coûts de police ont été estimés par la Police cantonale pour un cas standard à environ 4000 francs. Ce montant peut toutefois doubler, voire tripler, en raison de divers facteurs, notamment une destination éloignée. Dans les situations relevant du domaine de l'asile, le SEM accorde des indemnisations qui couvrent entre 35 % et 50 % de ces coûts.

6. Quelle aide psychologique est accordée aux personnes réfugiées ayant reçu une décision d'admission négative ?

Les personnes auxquelles la Suisse a accordé l'asile et disposant ainsi du statut de réfugié au sens de l'art. 3 LAsi ne peuvent pas être renvoyées vers le pays qu'elles ont fui. S'agissant en revanche des requérants d'asile déboutés, si le renvoi de Suisse a été prononcé, c'est justement parce que ces personnes n'ont besoin d'aucune protection et qu'un retour au pays de provenance ne les expose à aucun danger particulier tel que défini par l'art. 3 al. 2 LAsi. En outre, depuis 2019, la mise en œuvre des nouvelles procédures d'asile accélérées débouche sur des décisions rendues rapidement par les autorités fédérales. Si bien qu'il n'apparaît pas nécessaire d'instaurer une aide psychologique systématique. Cependant, dans le cadre du conseil en vue de retour pour les départs volontaires et

du programme détention de la Croix-Rouge fribourgeoise pour les personnes privées de liberté, sont notamment dispensés des entretiens de conseil sur les perspectives d'avenir et sur le soutien en vue de retour, avec la possibilité de verser des aides financières. En outre, en tout état de cause, les personnes concernées ont toujours la possibilité de s'adresser à un professionnel de la santé.

7. Combien d'ordonnances de détention dans le cadre de la procédure Dublin ont été examinées juridiquement par la représentation d'office ? Combien ont fait l'objet d'un recours ?

En matière de détentions administratives prévues spécifiquement par le législateur fédéral pour les cas Dublin, le TMC n'est appelé à contrôler la légalité et l'adéquation de telles mesures que sur demande de la personne concernée, conformément à l'art. 80a al. 3 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Pour l'année 2022, le TMC a rendu 47 ordonnances de nomination d'un défenseur d'office et 8 décisions relatives à des demandes d'examen de la légalité et de l'adéquation de la détention dans la procédure Dublin.