

Date de dépôt : 30 novembre 2011

Réponse du Conseil d'Etat

**à l'interpellation urgente écrite de Mme Em ilie Flamand :
Détenue administrative et droits de l'Homme : que fait le DSPE?**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 18 novembre 2011, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Le 10 novembre dernier, Le Courrier a publié un article intitulé « Des requérants pourront être emprisonnés à Champ-Dollon »¹, dans lequel on apprend l'existence d'une directive nouvellement adoptée par le DSPE, qui permet d'incarcérer des détenus administratifs à Champ-Dollon lorsque le centre de détention administrative de Frambois est complet.

Ce type de pratique est contraire à l'art. 81 al. 2 de la LEtr : « La détention a lieu dans des locaux adéquats. Les étrangers en détention ne sont pas regroupés avec les pers onnes en détention préventive ou purgeant une peine. Ils doivent pouvoir, dans la mesure du possible, s'occuper de manière appropriée. »²

La directive viole égaleme nt les nor mes internationales en matière de protection des droits de l'Homme, et no tamment la résolution 1707 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée en 2010, qui « appelle les Etats membres du C onseil de l 'Europe dans lesquels des demandeurs d'asiles et des migrants en situation irrégulière sont retenus à respecter pleinement leurs obligations au regard du droit international relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés » et les invite à s'assurer « que

¹ Le Courrier, 10 novembre 2011,
http://www.lecourrier.ch/des_requerants_pourront_etre_emprisonnes_a_champ_d

² Loi fédérale sur les étrangers (LEtr), art. 81,
http://www.admin.ch/ch/frs/142_20/a81.html

les personnes retenues sont hébergées dans des centres spécialement conçus pour la rétention liée à l'immigration et non dans des prisons »³.

Par ailleurs, ce type d'incarcération ne fait qu'aggraver le problème de surpopulation notoire de la prison de Champ-Dollon et entretient la confusion largement répandue – parfois même, semble-t-il, au sein du DSPE – entre détention pénale et administrative.

Ma question au Conseil d'Etat est la suivante :

Le Conseil d'Etat compte-t-il intervenir auprès du DSPE – département de tutelle de l'Office des droits humains - pour faire cesser ces pratiques contraires à la loi fédérale et aux droits des détenus ?

³ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1707, 2010, <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta10/fres1707.htm>

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

L'article 16, alinéa 1, de la directive 2008/115/CE (directive européenne relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier) stipule que « la rétention s'effectue en règle générale dans des centres de rétention spécialisés. Lorsqu'un État membre ne peut les placer dans un centre de rétention spécialisé et doit les placer dans un établissement pénitentiaire, les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont séparés des prisonniers de droit commun ».

Dans le cadre de la reprise de la directive précitée, le Conseil fédéral a modifié la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), afin de rendre obligatoire – et non pas seulement recommander – le placement séparé préconisé par l'Union Européenne. Ainsi, l'article 81, alinéa 2, LEtr mentionne depuis le 1^{er} janvier 2011 que « la détention a lieu dans des locaux adéquats. Les étrangers en détention ne sont pas regroupés avec les personnes en détention préventive ou purgeant une peine. Ils doivent pouvoir, dans la mesure du possible, s'occuper de manière appropriée ».

En outre, dans un arrêt de 1998 (ATF 122 II 299), le Tribunal fédéral relevait déjà que « la solution la plus appropriée, pour tenir compte du statut particulier de la personne détenue administrativement en vertu du droit des étrangers, consiste à aménager des locaux destinés spécialement à cet effet; il n'est toutefois pas exclu de faire exécuter cette mesure dans d'autres établissements. Il ne suffit alors pas, pour respecter les exigences de la loi fédérale, de loger les étrangers à renvoyer dans des cellules distinctes de celles des autres catégories de détenus; il faut, au contraire, prévoir des sections séparées, de façon à tenir compte des objectifs de la loi (éviter le regroupement de tous les détenus) et à permettre, pour les détenus en vue du refoulement, l'application d'un régime moins strict (accès à des locaux communs, visites, activités de plein air). Il faut également que cette séparation des catégories de détenus apparaisse aux yeux des tiers, afin qu'ils sachent que les étrangers détenus en phase préparatoire ou en vue du refoulement n'ont pas été arrêtés parce qu'ils seraient soupçonnés d'une activité criminelle. Il est inévitable que certains éléments de l'infrastructure de l'établissement soient utilisés par tous les détenus, mais il faut réduire au minimum les cas de présence commune dans les mêmes locaux. Il n'est cependant pas critiquable de prévoir une utilisation échelonnée dans le temps, par les diverses catégories de détenus, de certains emplacements (la cour de promenade p. ex.). Cela étant, il faut adapter les conditions d'exploitation, par des mesures de construction ou d'organisation (sur le plan personnel

notamment), afin de pouvoir respecter les garanties constitutionnelles minimales dans le domaine de la détention administrative du droit des étrangers ».

L'ATF 122 II 299 aborde par ailleurs le placement en détention de détenus présentant des caractéristiques de dangerosité, en précisant que « des dispositions spéciales sont admissibles à l'égard des détenus dangereux (...). Plus le risque de fuite ou d'atteinte à la sécurité est concret dans un cas d'espèce, plus les mesures de prévention peuvent être importantes ».

Il ressort de ce qui précède que le placement de détenus administratifs dans des établissements de détention pénaux n'est pas prohibé par la législation en vigueur, pour autant que les conditions spécifiques à ce type de détention (sections séparées, accès à des locaux communs, visites, activités de plein air, occupation appropriée) soient respectées.

Afin de pallier ponctuellement le manque de place à l'établissement de Frambois – ce qui a pour conséquence d'empêcher l'exécution du renvoi d'étrangers séjournant illégalement en Suisse et ayant commis des délits – le département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE) a délimité par voie de directive les situations permettant, à titre exceptionnel, le placement de détenus administratifs à la prison de Champ-Dollon, à la maison de Favra ou à la maison de Riant-Parc pour les femmes, tout en respectant au plus près les conditions inhérentes à la détention administrative, telles que décrites plus haut.

L'office pénitentiaire et les directions des établissements concernés sont responsables de veiller au respect des conditions de détention administrative – dont surtout le principe de séparation entre détenu administratif et détenu pénal – en prenant les mesures utiles.

A la lecture de la directive, l'on constate que le DSPE a limité les risques inhérents à ce type de placement, en fixant des conditions strictes à l'autorisation de placement d'un détenu administratif dans un établissement pénal.

Il apparaît en particulier que le placement de détenus administratifs à Champ-Dollon peut être autorisé si les conditions cumulatives suivantes sont remplies:

- absence de place disponible à Frambois;
- l'identification du détenu a été effectuée;
- la dangerosité du détenu est avérée et documentée;
- l'autorité de placement garantit qu'un départ par vol de ligne, avec ou sans escorte, ou un vol spécial est réservé à court ou moyen terme.

Il découle de ce qui précède que le DSPE n'entend manifestement pas user ou abuser des éventuelles places disponibles à la prison de Champ-Dollon, à la maison de Favra ou à la maison de Riant-Parc pour la détention administrative, et que toutes les précautions ont été prises pour respecter le cadre légal suisse et européen en matière de détention administrative.

Pour conclure, notre Conseil n'entend pas s'opposer à la pratique du DSPE, étant d'avis que, pour des raisons évidentes de sécurité publique, le placement de détenus administratifs à Champ-Dollon et dans les deux autres établissements précités ne doit pas être exclu; il doit cependant rester une mesure exceptionnelle.

A cet égard, nous relèverons que ce caractère exceptionnel de la mesure est manifestement respecté, puisque depuis l'entrée en vigueur de la directive du DSPE le 1^{er} août 2011, un seul détenu administratif a été placé à Champ-Dollon, pour une durée de 3 jours. L'établissement de Favra a accueilli 18 détenus administratifs, dont 4 ont séjourné pendant 48 heures et les 12 autres pendant 24 heures. Quant à la maison de Riant-Parc, elle a accueilli 3 détenues administratives, pour une durée de 48 heures.

Par ailleurs, afin de renforcer le caractère exceptionnel de cette mesure, la dite directive a fait l'objet d'une modification entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2011 et limitant également la durée du séjour des détenus administratifs séjournant à Champ-Dollon à 48h.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER