



Programme CIC «Service ecclésial des mesures de contrainte du canton de Berne» (SEMC); rapport intermédiaire; crédit d'engagement de durée illimitée; information et décision

Propositions:

1. Le Synode prend connaissance du rapport d'activité 2019-2022 du Service ecclésial des mesures de contrainte du canton de Berne (SEMC).
2. Il décide d'allouer un crédit d'engagement de durée illimitée d'un montant de 25'000 francs par an à titre de contribution au Service ecclésial des mesures de contrainte, un programme de la Conférence interconfessionnelle du canton de Berne (CIC).

Explication

Le Synode d'hiver 2019 avait décidé d'allouer une contribution récurrente de 30'000 francs par an pour la période 2020-2023 au Service ecclésial des mesures de contrainte (SEMC), un programme de la Conférence interconfessionnelle du canton de Berne (CIC). En outre, il avait décidé de demander un rapport intermédiaire à la fin de cette période sur la base duquel il pourrait se prononcer en 2023 sur le renouvellement de la contribution au SEMC (cf. procès-verbal du Synode d'hiver 2019, point 14). Le présent document fournit quelques informations importantes sur le SEMC et présente le rapport intermédiaire souhaité par le Synode.

1. Service ecclésial des mesures de contrainte du canton de Berne (SEMC)

Objectif

Les personnes déboutées de l'asile et les sans-papiers (personnes vivant en Suisse sans titre de séjour et n'ayant jamais déposé une demande d'asile) doivent quitter la Suisse. Si elles ne le font pas de leur plein gré, elles risquent la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, voire, dans certaines situations, la détention pour insoumission.

Le SEMC a été créé à l'automne 1998, en accord avec le Conseil-exécutif du canton de Berne et en collaboration avec l'Association des avocats bernois et l'Association des juristes démocrates de Berne. Il a donc vingt-cinq ans cette année. Ce service indépendant a pour but d'améliorer la situation juridique et psychosociale des personnes étrangères qui sont touchées par des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers dans le canton de Berne (en particulier détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ou pour insoumission).

Activités

- Immédiatement après son arrestation, toute personne placée en détention reçoit une feuille d'information du SEMC dans sa langue en même temps que la notice des autorités de police des étrangers du canton de Berne au sujet de l'exécution des mesures de contrainte du droit des étrangers. Ce document mentionne également le programme Perspectives de retour de la Croix-Rouge suisse (entretien-conseil afin d'aider les personnes détenues en vue du renvoi ou de l'expulsion à préparer leur retour).
- Lorsqu'une personne détenue prend contact avec le directeur du SEMC (avocat), elle obtient une information sur sa situation, sur ses droits et sur ses obligations, la vérification de son acte de détention, des conseils concernant les démarches juridiques possibles et, si nécessaire, une assistance juridique, en particulier en cas d'examen judiciaire imminent de la détention.
- Le directeur diffuse aussi des informations auprès de tiers et d'institutions au sujet des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers.
- Depuis début 2003, il existe un service de visite hebdomadaire destiné aux femmes détenues dans les prisons du canton de Berne en vue du renvoi ou de l'expulsion. Des visiteuses bénévoles sont à leur disposition pour des entretiens personnels. Cette offre est complémentaire aux services de l'aumônerie des prisons et aux visites du directeur du SEMC, prioritairement destinées à clarifier des questions juridiques.
- Le SEMC s'engage en faveur d'une exécution des mesures de contrainte conforme à la loi. A cet effet, il mène des entretiens avec les autorités compétentes, rédige au besoin des recours et travaille en réseau avec d'autres organisations intéressées par ce sujet, telles que la Croix-Rouge suisse, l'association humanrights.ch ou le Centre de consultation juridique pour personnes en détresse.

Organisme responsable, organisation, partenaires

La CIC est l'organisme responsable du SEMC. La Conférence regroupe les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure, l'Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne, l'Eglise nationale catholique-chrétienne du canton de Berne ainsi que la Communauté d'intérêt des communautés israélites du canton de Berne.

La CIC a constitué le groupe spécialisé SEMC pour l'exécution des tâches concrètes. Le groupe définit les lignes directrices du travail du Service, coordonne et contrôle les activités.

La direction du SEMC est confiée à Thomas Wenger, avocat, depuis la création du Service. Le SEMC étant intégré à son cabinet, Me Wenger peut garantir des heures d'ouverture normales malgré un pourcentage de poste limité, et intervenir rapidement si nécessaire. Ses longues années d'expérience et sa bonne collaboration avec les autorités concernées constituent un socle de confiance solide en dépit de leurs rôles différents.

Informations complémentaires relatives au SEMC

Voir <https://www.refbejuso.ch/fr/activites/oetn-migration/droits-humains-migration/mesures-de-contrainte> (la page en allemand contient en outre des articles de presse dont des interviews, des témoignages de visiteuses et le témoignage du directeur du SEMC).

2. Evolutions entre 2019 et 2022

Le nombre de jours de détention exécutés dans le canton de Berne en phase préparatoire, en vue du renvoi ou de l'expulsion ou pour insoumission (détention ordonnée dans le cadre de mesures de contrainte), a baissé durant la période sous rapport (2019: 14'332 jours; 2020: 9035 jours; 2021: 10'004 jours; 2022: 8503 jours). Cette baisse est encore plus flagrante pour les femmes: durant la période sous rapport, la moyenne annuelle de jours de détention pour cette population ne s'élève plus qu'à 235 (contre 2309 en moyenne annuelle durant la période 2015-2018). De même, la détention ordonnée de personnes mineures dans le cadre de mesures de contrainte est plutôt marginale (en moyenne 77 jours par an).

Le nombre de dossiers de personnes détenues dans le cadre de mesures de contrainte examinés chaque année par le directeur du SEMC a passablement fluctué (2019: 134 dossiers; 2020: 101 dossiers; 2021: 155 dossiers; 2022: 110 dossiers). Les mises en détention ordonnées par le canton de Berne ont eu tendance à baisser, passant de 641 cas en 2019 à 405 en 2020, 433 en 2021 et 448 en 2022. Durant la période sous rapport, le directeur s'est rendu en moyenne 5 fois par an à la prison pour une visite. En comparaison avec les années précédentes, le nombre de ses visites a diminué, ce qui s'explique par le fait que depuis 2018 la détention ordonnée dans le cadre de mesures de contrainte est principalement exécutée au sein de la prison régionale de Moutier, et non plus à Berne; or, une visite à Moutier est nettement plus compliquée qu'une visite à Berne, étant donné le temps de déplacement. Le directeur communique donc désormais davantage avec les personnes détenues par téléphone ou par courrier.

Durant la période sous rapport, le directeur a réussi à obtenir en moyenne quatre libérations par an grâce à ses interventions auprès des services de la migration, du Tribunal des mesures de contrainte ou du Tribunal administratif du canton de Berne. Il échange régulièrement avec la direction du Service des migrations et avec l'Office de l'exécution judiciaire du canton de Berne afin d'examiner les problèmes liés à la détention ordonnée dans le cadre de mesures de contrainte.

Pendant la pandémie de Covid-19, le nombre de mises en détention dans le cadre de mesures de contraintes a été presque inexistant par périodes, l'exécution de renvois étant devenue imprévisible au vu des restrictions ayant affecté le trafic aérien pendant des durées indéterminées. Pendant la pandémie, une base légale permettant d'imposer un test Covid en cas de nécessité a également été créée très rapidement.

Ces dernières années, le SEMC a obtenu de la part des tribunaux plusieurs décisions de principe qui ont permis de clarifier des points de discussion essentiels concernant la détention ordonnée dans le cadre de mesures de contrainte (formalités liées à l'ordre de mise en détention et aux conditions de détention). En 2020, ses interventions ont débouché sur une nouvelle décision de principe qui a ouvert des perspectives en matière de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion au niveau de toute la Suisse: par arrêt du 31 mars 2020 (TF 2C_447/2019; ATF 146 II 201), le Tribunal fédéral a décidé que la détention administrative relevant du droit des étrangers doit en principe être exécutée dans des établissements spécifiques, et qu'il ne suffit pas de séparer les secteurs par type de détention (comme dans la prison régionale de Berne). Un placement bref au sein d'un établissement pénitentiaire ordinaire ne reste admissible que dans des cas particuliers justifiés, et dans la mesure où la séparation des secteurs d'incarcération est garantie. Conformément à cet arrêt, toutes les personnes concernées dans le canton de Berne ne passent désormais pas plus de quatre jours dans la prison régionale de Berne, en règle générale, au tout début de

leur détention, pendant l'éventuel examen judiciaire des mesures de contrainte par le Tribunal cantonal, avant d'être transférées à la prison régionale de Moutier qui est réservée aux détentions ordonnées dans le cadre de mesures de contrainte. Cet arrêt a également eu des répercussions immédiates et très marquées sur le nombre de jours de détention exécutés au sein de la prison régionale du canton de Berne (jugé inappropriée pour ce type de détention par le SEMC dès le début de son activité): 6349 jours de détention y ont encore été exécutés en 2019, contre 2636 en 2020, 2140 en 2021 et 1578 en 2022.

Le nombre de jours de détention exécutés par des femmes a fortement baissé comme déjà indiqué plus haut. Certes, certaines femmes sont désormais détenues à Moutier, après la création de quelques places en remplacement de la section pour femmes de la prison régionale de Thoun, fermée en 2018. Cependant, le nombre de femmes étant très restreint, le service de visites du SEMC accomplit très peu de visites. Pour l'instant, cette offre est néanmoins maintenue à la prison régionale de Berne ainsi qu'à Moutier, et elle est dorénavant également ouverte aux personnes mineures.

Depuis 2015, le directeur du SEMC participe à la réunion annuelle de coordination des organisations partenaires engagées au sein de la prison régionale de Berne. Depuis début 2023, cet établissement a un nouveau directeur en la personne d'Eugen Marty, qui a pris la suite de Monika Kummer. Lors de la dernière réunion, le coordinateur de l'exécution des peines a fait l'éloge du directeur du SEMC et a souligné que l'on doit à la persévérance de Me Wenger de savoir clairement, depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 31 mars 2020 que la prison régionale de Berne ne satisfait pas aux exigences de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, ce qui constitue une grande décharge pour la prison.

De plus, le directeur du SEMC est membre depuis 2017 du groupe d'accompagnement de l'un des programmes de l'association humanrights.ch qui s'engage notamment en faveur des droits des personnes privées de liberté dans le canton de Berne. Les requêtes de personnes subissant une détention ordonnée dans le cadre de mesures de contrainte lui sont transmises. Une collaboration entre le SEMC et l'association AsyLex est possible dans les cas où le directeur estime qu'il est nécessaire de déposer une demande de réexamen remettant en question la décision de renvoi de Suisse, car le mandat du SEMC n'inclut pas cet aspect.

Le contrôle de la légalité de la décision de détention et la surveillance de la conformité légale des conditions de détention resteront à l'avenir les principales tâches du SEMC. En raison des nombreux jugements rendus par les tribunaux qui ont clarifié les conditions d'une détention conforme à la loi, la mission du directeur du SEMC a évolué, et il a désormais plutôt une fonction de surveillance et de contrôle. Cependant, ces derniers temps, il a de nouveau fallu déposer davantage de demandes pour obtenir des mises en liberté, car les autorités de la migration en sont arrivées à émettre des décisions de détention à titre préventif qui laissent aux organes policiers d'exécution le soin de déterminer s'il faut procéder à une mise en détention et à quel moment le faire. A l'avenir, dès que Moutier aura rejoint le canton du Jura en 2026, il faudra également se pencher sur la question du choix de la prison bernoise la mieux adaptée à l'exécution d'une détention ordonnée dans le cadre de mesures de contrainte, et vérifier que le nouveau site est conforme aux conditions de détention exigibles.

Le SEMC poursuit sa collaboration avec le programme Perspectives de retour de la Croix-Rouge suisse qui offre des entretiens-conseils aux personnes qui sont détenues dans le cadre de mesures de contrainte ou qui exécutent une peine, afin de les aider à envisager leur retour dans leur pays d'origine. La directrice de ce programme continue de participer aux réunions du groupe spécialisé du SEMC.

3. Coûts et financement

Informations générales

Durant la période sous rapport (2019-2022), les coûts annuels du SEMC ont été compris entre 25'000 et 35'000 francs. La principale dépense est imputable aux honoraires du directeur qui est en poste depuis la création du Service, jouit d'une grande expérience dans le domaine des mesures de contrainte et accomplit donc sa mission de manière très diligente. Durant la période sous rapport, il a consacré en moyenne 120 heures par an au SEMC, et ses honoraires sont nettement inférieurs aux tarifs usuels d'un avocat.

Comme le nombre de demandes a légèrement baissé durant la période sous rapport, mais de manière toujours fluctuante (cf. point 2), il est difficile d'anticiper l'évolution. En raison de durcissements dans le droit sur les étrangers, il y a lieu de prévoir que le nombre de mises en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion continuera d'être élevé. C'est pourquoi, sur la base des coûts annualisés entre 2019 et 2022, nous proposons de voter un budget annuel de 30'000 francs dès 2024 pour le SEMC.

Les partenaires de la CIC sont responsables du SEMC et en assument le coût qui est réparti entre eux de manière proportionnelle. Les coûts effectifs leur sont facturés l'année suivante selon les comptes annuels. La liquidité du SEMC est garantie. Fin 2002, le Service disposait de 24'942 francs de fonds propres.

Contribution des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure

A partir de 2024, le budget prévoit des dépenses annuelles de 30'000 francs en moyenne. Selon la clé de répartition CIC actuelle, les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure prennent en charge 77,3% des dépenses, ce qui correspond à un montant de 23'190 francs. Compte tenu des légères fluctuations annuelles, il est demandé au Synode d'approuver un crédit d'engagement de durée illimitée d'un montant de 25'000 francs par an à titre de contribution au SEMC conformément à l'art. 65, al. 5, du règlement sur la gestion financière de l'ensemble de l'Eglise (règlement sur la gestion financière, RLE 63.120). En renonçant à limiter sa contribution dans le temps, le Synode tient compte du caractère pérenne de la tâche.

4. Importance du SEMC

Les personnes qui sont détenues en vue du renvoi ou de l'expulsion ou pour insoumission ne sont pas incarcérées en raison d'un délit. Cependant, les atteintes à leurs droits fondamentaux sont tout aussi radicales que dans le cas d'une incarcération pénale. Qui plus est, cette détention administrative ayant pour seul but de les renvoyer est soumise à des contrôles moins stricts que la détention préventive: ainsi, par exemple, les personnes détenues ne peuvent en principe obtenir une représentation juridique d'office, donc gratuite, qu'au bout de trois mois. Le SEMC contribue à combler cette lacune.

En outre, un service de consultation indépendant tel que le SEMC peut offrir aux personnes détenues une appréciation réaliste de leur situation et envisager concrètement les éventuelles opportunités juridiques qui s'offrent à elles: cela contribue à apaiser la situation au sein de la prison, ce qui est appréciable à tous les niveaux, y compris pour l'institution. Il arrive également que ces médiations et des aides modestes débouchent sur des retours volontaires.

Les personnes chargées de la surveillance et de l'encadrement au sein des prisons ont peu de temps à disposition et comme elles font partie de l'institution, elles ne sont pas les interlocutrices les mieux placées pour discuter de problèmes confidentiels. Les personnes détenues en vue du renvoi ou de l'expulsion sont particulièrement isolées, n'ont souvent aucun contact en dehors de la prison et ignorent presque tout de notre système; tout cela s'ajoute aux difficultés de compréhension de la langue et à la pauvreté. L'aumônerie pénitentiaire et le SEMC ainsi que la Croix-Rouge suisse, dont les représentantes et les représentants sont les seuls à venir de l'extérieur, sont donc perçus comme des services indépendants pouvant apporter un soutien humain.

L'aumônerie pénitentiaire apprécie beaucoup la collaboration avec le SEMC dont elle considère que l'offre est essentielle pour les personnes détenues en vue du renvoi ou de l'expulsion. Dans certains cas, elle a pu mettre ces personnes en contact avec l'avocat du SEMC. Il est arrivé aux bénévoles du service de visite du SEMC, grâce à leurs connaissances linguistiques, de prendre le relais de l'aumônerie pour accompagner des femmes lorsque cela s'avérait impossible pour celle-ci de même qu'à des bénévoles du SEMC de faire connaître les offres de l'aumônerie aux détenues.

En 2023, le SEMC fête son 25^e anniversaire. Même s'il est parvenu à faire passer un certain nombre d'exigences dans le domaine du droit procédural et des conditions de détention ces dernières années, il est important qu'il continue à suivre de près l'évolution de la situation afin d'éviter des retours en arrière. Le SEMC assure un certain contrôle à peu de frais, dans un domaine où de fortes menaces pèsent sur notre ordre juridique, sur les droits humains et sur la dignité des personnes. Pour les détenues et les détenus, il constitue très souvent le seul contact en dehors des murs de la prison.

Les personnes détenues en vue du renvoi ou de l'expulsion comptent parmi les membres plus invisibles et les plus vulnérables de notre société. Il fait partie des devoirs fondamentaux du christianisme de leur rendre visite, de les soutenir et ne pas les oublier. Dans une vision sur la fin des temps, le Christ rapporte que le roi dira aux justes: «J'étais en prison, et vous êtes venus me voir» (Mt 25, 36). Et comme les justes ne s'en souviendront plus, le roi leur répondra: «Amen, je vous le dis, dans la mesure où vous avez fait cela pour l'un de ces plus petits, l'un de mes frères, c'est à moi que vous l'avez fait.» (Mt 25, 40).

Le Conseil synodal