



Rapport

Date de la séance du CE: 6 juillet 2022
Direction: Direction de la sécurité
N° d'affaire: 2022.SIDABEV.144
Classification: –

Office de la population; conseils relatifs aux perspectives et au retour fournis par la Croix-Rouge suisse, autorisation de dépenses, crédit d'engagement 2023 à 2025, crédit d'objet

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Contexte	2
3.2	Situation actuelle	4
3.3	Qualification juridique de la dépense et compétence en matière d'autorisation de dépenses	4
3.4	Situation dans le domaine du droit des marchés publics en cas d'adjudication à des œuvres de bienfaisance.....	4
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	5
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	5
6.	Répercussions sur les communes	6
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	6
8.	Conséquences en cas de rejet.....	6
9.	Proposition	6

1. Synthèse

Le contrat de prestations actuel avec la Croix-Rouge suisse (CRS) canton de Berne concernant les conseils relatifs aux perspectives et au retour, d'une durée de trois ans, se termine à fin 2022. Le présent crédit d'engagement, d'un montant annuel de 350 000 francs pour les années 2023 à 2025, doit permettre de garantir la poursuite sans restrictions du contrat de prestations avec la CRS, qui contribue depuis 2008 à encourager le départ dans les délais des personnes en exécution de peine tenues de quitter la Suisse. Le travail effectué par la CRS, qui ne peut être estimé financièrement mais a des effets visibles sur le nombre de départs, permet de réaliser des économies dans les domaines de l'aide d'urgence, de la détention administrative et des renvois. Sans les conseils relatifs au retour de la CRS, les personnes en exécution de peine tenues de quitter la Suisse seraient moins nombreuses à partir une fois leur détention terminée,

alors qu'elles présentent parfois des risques de récidive et que celles qui ne peuvent être renvoyées sous contrainte entraînent des coûts importants dans le domaine de l'aide d'urgence.

2. Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), article 76, lettre e
- Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31), articles 46 et 80a
- Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2; RS 142.312), articles 59a et 59a^{bis}
- Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281), article 2b
- Loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE; RSB 122.20), articles 3, 4, 8 et 28
- Ordonnance du 20 mai 2020 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Oi LFAE; RSB 122.201), article 6
- Décret du 11 septembre 2019 sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'État et sur la désignation des Directions (DTDD; RSB 152.010), article 5
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (Ordonnance d'organisation DSE, OO DSE; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 42, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 139, 141, 146, 148, 152, alinéa 4 et 154a

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

Depuis 2008, l'Office de la population (OPOP) collabore avec la CRS pour dispenser des conseils relatifs aux perspectives et au retour aux personnes en exécution de peine et en détention administrative. Conformément à l'article 28 Li LFAE, ces conseils encouragent les personnes devant quitter la Suisse à planifier leur retour dans leur pays d'origine et à organiser leur départ de manière contrôlée et autonome, avec l'aide de la CRS.

Jusqu'à fin 2010, seules les personnes en détention administrative pouvaient bénéficier de ce service. Fin janvier 2011, l'offre a été étendue à d'autres personnes dans le cadre d'un projet pilote. Depuis lors, les requérantes et requérants d'asile frappés d'une décision de renvoi qui exécutent une peine privative de liberté et doivent quitter la Suisse à son terme y ont également accès.

L'offre de conseils de la CRS a pour but d'augmenter significativement et durablement le nombre de départs, d'une part, de requérantes et requérants déboutés qui se trouvent en détention administrative ou en exécution de peine et, d'autre part, de personnes qui sont renvoyées de Suisse au terme d'une procédure administrative cantonale sur la base du droit des étrangers et qui se trouvent également en détention administrative ou en exécution de peine. Cela permet de réduire le nombre de vols de retour avec accompagnement et de vols spéciaux, fort coûteux, et les frais liés à l'exécution de peines, à la détention administrative et au rapatriement. Cette offre de conseils permet de réduire les coûts du canton en matière d'aide d'urgence

en faveur des requérantes et requérants d'asile déboutés et de soulager le personnel du Service des migrations, de l'Office de l'exécution judiciaire et de la Police cantonale.

Le nombre de personnes ayant bénéficié des conseils de la CRS et le nombre de retours sans accompagnement ainsi rendus possibles sont indiqués dans le tableau ci-après.

Indicateurs d'effet	2019	2020*	2021
Nbre de clients / de clientes	255 (247/8)	197 (190/7)	251 (241/10)
Nbre de séances de conseil	575	464	586
Nbre de retours sans accompagnement	114	100	130

** La pandémie de COVID-19 a empêché certains départs, faisant par conséquent diminuer le nombre de personnes en détention administrative*

Au cours de la dernière période contractuelle (2020 à 2022), l'OPOP a versé annuellement 180 000 francs. Les dépenses de la CRS dépassant ce montant ont été couvertes par les excédents des années précédentes, versés sur un compte spécifique du bilan. Les dépenses cumulées de la CRS s'élèvent à environ 300 000 francs par année. Un montant de 350 000 francs est défini comme plafond pour la période contractuelle de 2023 à 2025 afin d'assurer une continuité dans la planification et de baser cette dernière sur des données empiriques. Durant la période contractuelle de 2016 et 2017, le montant annuel était d'environ 400 000 francs, mais il a diminué durant les années suivantes. En raison de la forte volatilité qui caractérise le domaine de l'asile, une réserve d'environ 50 000 francs est justifiée pour permettre à la CRS de toujours disposer de liquidités et donc de conserver sa capacité d'action.

Les excédents restants au 31 décembre 2022, qui s'élèveront à un montant d'environ 100 000 francs d'après les estimations, seront reversés à l'OPOP, qui procédera à une régularisation comptable. Les futurs excédents de la CRS ne seront plus versés par cette dernière sur un compte du bilan mais seront chaque année déduits de l'acompte versé par l'OPOP.

Conformément aux articles 59a et 59a^{bis} OA 2, à l'article 2b OERE et au point 2.8 de la directive III du 1^{er} janvier 2008 du Secrétariat d'État aux migrations, la Confédération peut contribuer aux frais engendrés par les entretiens de conseil sur le retour et les perspectives. La participation aux frais est limitée à un tiers des coûts pour les entretiens avec des requérantes et requérants d'asile déboutés se trouvant en détention administrative. Aucuns frais ne sont remboursés pour les personnes relevant du droit des étrangers. En plus d'un rapport annuel sur chacun des cas, la CRS adresse une facture trimestrielle à l'OPOP afin que celui-ci procède au versement d'une avance. Sur la base du rapport annuel, le Secrétariat d'État aux migrations calcule la participation aux frais de la Confédération. Les coûts des années couvertes par le contrat actuel sont indiqués dans le tableau ci-après.

Position	2020	2021	2022 (estimation)
1 ^{er} trimestre	CHF 45 000	CHF 45 000	CHF 45 000
2 ^e trimestre	CHF 45 000	CHF 45 000	CHF 45 000
3 ^e trimestre	CHF 45 000	CHF 45 000	CHF 45 000
4 ^e trimestre	CHF 45 000	CHF 45 000	CHF 45 000
Total paiement CRS	CHF 80 000	CHF 180 000	CHF 180 000
Dépenses CRS compte du bilan	CHF 97 611	CHF 113 971	CHF 120 000
Total des dépenses CRS (brut)	CHF 277 611	CHF 293 971	CHF 300 000
Participation aux frais de la Confédération	CHF 24 426	CHF 45 286	CHF 40 000
Total des dépenses CRS (net)	CHF 253 185	CHF 248 685	CHF 260 000

3.2 Situation actuelle

Le contrat de prestations actuel avec la CRS concernant les conseils relatifs aux perspectives et au retour, d'une durée de trois ans, se termine fin 2022. Le présent crédit d'engagement doit permettre de garantir la poursuite sans restrictions du contrat de prestations avec la CRS. La collaboration avec la CRS dure depuis 2008 et contribue à encourager le départ dans les délais de personnes en exécution de peine tenues de quitter la Suisse, c'est pourquoi elle doit se poursuivre sans interruption jusqu'à fin 2025.

3.3 Qualification juridique de la dépense et compétence en matière d'autorisation de dépenses

Il s'agit en l'espèce d'une dépense périodique nouvelle au sens des articles 47 et 48, alinéa 1, lettre a LFP présentée sous forme d'un crédit d'engagement (crédit d'objet) au sens des articles 50 et 52 LFP. C'est le montant des dépenses annuelles qui est décisif pour les dépenses périodiques. Le présent crédit d'engagement s'élève à 350 000 francs par année. La compétence en matière d'autorisation de dépenses revient au Grand Conseil, sous réserve d'une votation populaire extraordinaire.

Il est impossible de déterminer en avance la participation aux frais de la Confédération, étant donné que le nombre d'entretiens menés avec des personnes en détention administrative varie d'une année à l'autre et que, par conséquent, les contributions fédérales varient aussi. La Confédération peut adapter sa participation annuellement, en faveur ou en défaveur des cantons. En raison de cette incertitude, ce sont les coûts bruts qui sont indiqués dans le crédit, même si, d'après l'expérience, les coûts effectifs seront moindres.

3.4 Situation dans le domaine du droit des marchés publics en cas d'adjudication à des œuvres de bienfaisance

En principe, les dispositions relatives aux marchés publics devraient s'appliquer, autant en raison du statut de l'OPOP, qui est un office de l'administration publique, qu'en raison de la valeur

d'acquisition de la présente demande de crédit. Toutefois, les passations des marchés publics auxquelles s'appliquent l'article 10 de l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP 2019; RSB 731.2-1) ne sont pas régies par le droit des marchés publics. Les mandats attribués à des œuvres de bienfaisance ne sont pas soumis aux dispositions relatives aux marchés publics, conformément à l'article 10, alinéa 1, lettre e AIMP 2019. La notion d'œuvres de bienfaisance comprend tous les mandataires qui poursuivent des buts idéaux, dans la mesure où ils fournissent des prestations qui servent l'intérêt commun et non des intérêts commerciaux. Au sens de l'AIMP 2019, les œuvres de bienfaisance sont généralement des associations ou des fondations qui, puisqu'elles poursuivent des buts idéaux et n'utilisent pas de moyens commerciaux, ne pratiquent pas la concurrence économique. Étant donné que la CRS est un œuvre de bienfaisance au sens de l'article 10, alinéa 1, lettre e AIMP 2019, les dispositions du droit des marchés publics ne s'appliquent pas en l'espèce.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet n'entre pas en conflit avec le programme gouvernemental de législature et ses objectifs stratégiques pour la période allant de 2019 à 2022. Il contribue à l'axe de développement suivant, qui fait partie de l'objectif n° 3: « le canton de Berne garantit la sécurité de sa population et fait face aux évolutions dans le domaine de la politique de sécurité ».

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Il s'agit en l'espèce d'un crédit d'engagement sous forme d'une dépense périodique nouvelle qui relève de la compétence du Grand Conseil.

En cas de rejet, une augmentation des dépenses est à prévoir dans le domaine de l'aide d'urgence et du soutien à l'exécution, ce qui accentuerait le déficit actuel. Sans les conseils relatifs au retour de la CRS, les personnes en exécution de peine tenues de quitter la Suisse seraient moins nombreuses à partir une fois leur détention terminée et celles qui ne peuvent être renvoyées sous contrainte entraînent des coûts importants dans le domaine de l'aide d'urgence et de la détention administrative. Une personne déboutée qui est placée en détention en vue du renvoi après avoir exécuté sa peine coûte 500 francs¹ par jour. En outre, les conseils relatifs au retour permettent d'éviter des renvois sous escorte policière et des vols spéciaux, dont les frais d'accompagnement, de voyage et d'hébergement s'élèvent à plusieurs milliers de francs.

La comptabilisation des charges sera faite comme indiqué dans le tableau ci-après.

¹ Dont 200 francs par jour de détention et par personne qui sont pris en charge par la Confédération

Centre de coûts	Nature comptable	Exercice comptable	Montant en CHF
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de services de tiers	2023	350 000
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de services de tiers	2024	350 000
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de services de tiers	2025	350 000

Les moyens requis figurent au budget 2023 et au plan intégré mission-financement 2024 à 2025 dans le groupe de produits « 06.10.9104 Population ».

6. Répercussions sur les communes

Le présent crédit n'a pas de répercussion directe sur les communes.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le présent crédit n'a pas de répercussion directe sur l'économie, l'environnement et la société.

8. Conséquences en cas de rejet

En cas de rejet, le contrat de prestations avec la CRS, qui encourage depuis 2008 le retour dans les délais des personnes détenues tenues de partir, ne pourra pas être prolongé. Le nombre de départs diminuerait tandis que les coûts de l'aide d'urgence et de la détention administrative augmenteraient. Le nombre de renvois sous contrainte, particulièrement onéreux, serait plus important. De plus, les renvois ne peuvent être organisés que pour des retours vers des pays avec lesquels un accord de réadmission a été conclu. Si aucun renvoi n'est possible et que les personnes concernées ne partent pas volontairement, ces dernières ont droit à l'aide d'urgence. En outre, les personnes détenues remises en liberté sans possibilité de retour et sans perspectives d'avenir en Suisse présentent un risque de récidive.

9. Proposition

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'engagement (crédit d'objet) d'un montant annuel de 350 000 francs pour les années 2023 à 2025.

Pièce jointe
– Projet d'arrêté