



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 043-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.56

Déposée le : 07.03.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Rai (Bern, LG) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 10.03.2022

N° d'ACE : 752/2022 du 6 juillet 2022
Direction : Direction de la sécurité
Classification : Non classifié

Comparer la Convention des droits de l'homme et la Convention relative aux droits de l'enfant aux droits cantonal et national et mettre en œuvre les conventions dans les centres de retour cantonaux

Le consensus international veut que les droits humains s'appliquent à toutes les personnes, indépendamment du fait qu'elles se trouvent légalement ou non sur un territoire. Les États signataires de ces conventions s'engagent à respecter celles-ci, même lorsque les droits national ou cantonal tentent de les ignorer ou de punir des personnes qui revendiquent les droits humains, et même si ces accords ne trouvent pas grâce aux yeux de la majorité politique de l'État dans lequel se trouvent ces personnes.

Cela vaut aussi pour le canton de Berne et pour les personnes qui sont hébergées dans les centres de retour. À cet égard, certaines déclarations formulées par le Conseiller d'État en charge de la Direction de la sécurité nous irritent. Afin d'offrir plus de clarté aux personnes dans le canton de Berne, il serait judicieux que le gouvernement propose une interprétation des rapports entre les droits cantonal et national et les deux conventions internationales qui aurait une valeur générale et qui serait indépendante des Directions et de leur domaine de compétence respectif.

Le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) du 30 novembre 2021 a par ailleurs mis en lumière plusieurs violations de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention des droits de l'homme, auxquels il faut remédier.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quel rapport existe-t-il entre la Convention relative aux droits de l'enfant et le droit cantonal pour le Conseil-exécutif in corpore ? Quel droit est supérieur à l'autre et pour quelles raisons ?

2. Quel rapport existe-t-il entre la Convention relative aux droits de l'enfant et le droit national pour le Conseil-exécutif in corpore ? Quel droit est supérieur à l'autre et pour quelles raisons ?
3. Quel rapport existe-t-il entre la garantie de la dignité humaine prescrite à l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit cantonal pour le Conseil-exécutif in corpore ? Quel droit est supérieur à l'autre et pour quelles raisons ?
4. Quel rapport existe-t-il entre la garantie de la dignité humaine prescrite à l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit national pour le Conseil-exécutif in corpore ? Quel droit est supérieur à l'autre et pour quelles raisons ?

Concernant le rapport de la CNPT sur les centres de retour (questions 5–9) :

5. Obligation de garantir la mise en application des droits cantonal et national conforme aux droits humains quant à l'hébergement de familles : quelles adaptations permettront d'assurer le respect, dans le canton de Berne, de l'obligation susmentionnée, qui découle directement de la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention des droits de l'homme ?
6. Obligation de garantir une mise en application des droits cantonal et national conforme aux droits humains quant au droit des enfants et des jeunes à des activités propres à leur âge et au repos : quelles adaptations permettront de réaliser, dans le canton de Berne, l'obligation susmentionnée, qui découle directement de la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention des droits de l'homme ?
7. Obligation de garantir une mise en application des droits cantonal et national conforme aux droits humains quant à l'emploi des adultes : quelles adaptations permettront d'assurer le respect, dans le canton de Berne, de l'obligation susmentionnée, qui découle directement de la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention des droits de l'homme ?
8. Quelles adaptations permettront d'assurer que le personnel des organisations en charge des personnes réfugiées dans le canton de Berne soient suffisamment informé et sensibilisé ?
9. Quelles adaptations permettront d'assurer que les conditions cadres des infrastructures et offres financées par le canton ne violent pas le droit à la santé, en particulier à la santé psychique ?

Motivation de l'urgence : pour les personnes concernées, il n'est toujours pas clair si des changements seront opérés dans les centres de retour à la suite des conclusions du rapport de la CNPT, et le cas échéant quelle sera la nature de ces changements et comment elles peuvent faire valoir le respect de leurs droits.

Réponse du Conseil-exécutif

Remarque préalable

Il incombe au Grand Conseil, en sa qualité de législateur, de garantir que la législation cantonale est en conformité avec les règles de droit supérieures, à savoir la Constitution cantonale, la législation fédérale, la Constitution fédérale, le droit international et les accords internationaux.

L'une des caractéristiques de la démocratie est que les lois sont votées par décision majoritaire du législateur, contre laquelle la minorité peut saisir le référendum. Les dispositions légales qui ne sont pas conformes au droit supérieur peuvent être contestées par les voies de droit.

Le rapport établi le 30 novembre 2021 par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) ne constitue pas un avis de droit ni une décision judiciaire, mais contient des recommandations. Certaines d'entre elles concernent le droit cantonal en vigueur, soit des dispositions légales que le Grand Conseil a approuvées. La CNPT recommande par exemple de ne pas héberger les familles avec enfants dans des structures collectives, mais dans des appartements. Cette disposition est en contradiction avec l'article 16, alinéa 1, lettre b de la 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), adoptée par le Grand Conseil. Le Conseil-exécutif, la Direction de la sécurité et l'Office de la population (OPOP), compétent en la matière, sont tenus au respect de cette loi. Cet exemple permet d'illustrer qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre chacune des recommandations formulées par la CNPT.

Points 1 à 4

Les quatre premières questions portent toutes sur la hiérarchie des normes. Cette dernière est la même dans chaque canton et à l'échelon fédéral : le droit constitutionnel prime les lois cantonales, qui priment les ordonnances cantonales. C'est pourquoi la Constitution est acceptée par le souverain, à savoir le peuple, tandis que les lois et les ordonnances cantonales sont adoptées respectivement par le Grand Conseil et le Conseil-exécutif. De cette façon, chaque acte bénéficie de la légitimité correspondant à son échelon hiérarchique.

La Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101) et la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107) font partie du droit international. Ce dernier est édicté par des organes supranationaux, tels que les Nations Unies ou le Conseil de l'Europe. Afin qu'un acte international soit valable dans un État, il faut que ce dernier le ratifie.

Il n'est pas possible de donner une réponse générale à la question de savoir quel est le rapport hiérarchique entre un acte international ratifié et le droit national. Il faut souvent tenir compte des circonstances du cas d'espèce et répondre aux questions essentielles suivantes : s'agit-il de droit international impératif ? Les dispositions internationales sont-elles suffisamment précises afin de pouvoir être appliquées directement comme le droit national ?

L'auteur de l'interpellation cite comme exemple la garantie de la dignité humaine au sens de l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tant que les dispositions légales internationales ne vont pas au-delà de ce que garantit, par exemple, l'article 7 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), la question de la primauté parmi ces sources de droit n'a pas d'importance. En effet, la loi doit être en conformité avec la garantie de la dignité humaine prévue à l'article 7 Cst..

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif n'est pas en mesure de répondre aux quatre premières questions sans se fonder sur un cas concret.

Point 5

Dans l'article 16, alinéa 1, lettre b Li LFAE, le Grand Conseil énonce que les prestations d'aide d'urgence sont fournies sous la forme d'un hébergement dans une structure collective. Dans l'article 17 Li LFAE, il a retenu que les prestations d'aide d'urgence octroyées aux personnes

particulièrement vulnérables peuvent être définies au cas par cas en fonction des besoins particuliers. Le rapport accompagnant la Li LFAE indique sans équivoque que les familles ne sont pas considérées comme « particulièrement vulnérables ». Partant, un hébergement systématique des familles dans des appartements n'est pas conforme à la législation.

Le Grand Conseil en avait déjà pris connaissance en 2016, dans le cadre de la stratégie de restructuration du domaine de l'asile et des étrangers dans le canton de Berne (NA-BE).

Un éventuel changement devrait s'inscrire dans le cadre d'une révision partielle de la Li LFAE et d'une modification de la stratégie précitée. Le Conseil-exécutif estime cependant qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures à cet égard.

Point 6

Garantir aux enfants des activités propres à leur âge n'est pas une tâche que le canton est tenu d'accomplir dans le cadre de l'aide d'urgence. En effet, cette tâche relève du droit civil et incombe aux parents. Le canton se borne à fournir des conditions permettant une occupation adaptée à l'âge. Ces possibilités sont données dans les centres de retour (salles de jeux, de devoirs, d'études et places de jeux).

En revanche, l'aide d'urgence garantit l'accès à l'école obligatoire pour les enfants, en âge scolaire, de requérantes et requérants d'asile déboutés.

L'ordre et le calme dans les centres de retour sont prescrits par le règlement interne, dans la mesure du possible. Le Conseil-exécutif juge dès lors qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir.

Point 7

Bien que les prescriptions fédérales n'interdisent pas les programmes d'occupation pour les requérantes et requérants d'asile déboutés, la stratégie NA-BE, elle, relève le caractère intégratif de ces programmes, raison pour laquelle le canton de Berne renonce à les proposer. Par ailleurs, une contribution financière est habituellement versée pour inciter à y participer, ce qui est en contradiction avec la stratégie NA-BE, qui avait été soumise au Grand Conseil et sur laquelle est fondée la législation.

Les personnes hébergées dans un centre de retour ont l'obligation d'exécuter les travaux communautaires et de nettoyage qui leur sont confiés. Aucune incitation financière n'est prévue pour ces travaux. Dans ces circonstances, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu d'agir.

Point 8

Le personnel de l'organisation qui s'occupe des requérantes et requérants d'asile déboutés est informé par la directive sur l'aide d'urgence, des formations dispensées par l'OPOP et des tables rondes réunissant toutes les représentations des autorités sur l'ensemble des sites. Le Conseil-exécutif ne voit pas la nécessité de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine.

Point 9

L'accès aux prestations de l'assurance-maladie obligatoire est garanti pour tous les requérantes et requérants d'asile déboutés hébergés dans un centre de retour. Pour ce qui est des prestations de santé non couvertes par la caisse-maladie, mais ordonnées par un médecin, elles sont

comprises dans les « prestations en nature » au sens de l'article 16, alinéa 1, lettre d Li LFAE. À cet égard, l'OPOP a publié un aide-mémoire relatif aux autres objets (disponible en allemand ; annexe à la directive sur l'aide d'urgence).

Dans la directive sur l'aide d'urgence, l'OPOP a donné pour consigne à l'entreprise ORS, qui exploite les centres de retour, de mener un entretien d'entrée avec tous les bénéficiaires de l'aide d'urgence qui lui sont attribués. À cette occasion, ces derniers reçoivent notamment des informations sur le système de santé et sur l'accès aux prestations. L'accès au système de santé est le même pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence que pour les requérantes et requérants d'asile.

Le droit à la santé figure à l'article 41, alinéa 1, lettre *b* Cst., selon lequel toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé. Les engagements internationaux ratifiés par la Suisse dans ce domaine ne vont pas au-delà des garanties en ce sens prévues par la Constitution. Le Conseil-exécutif est d'avis que la réglementation en vigueur en matière d'accès à la santé est conforme à la Constitution et au droit international. C'est pourquoi il ne juge pas nécessaire de prendre des mesures à cet égard.

Destinataire
– Grand Conseil