



LE CONSEIL DE LA FONDATION ROMANDE DE DÉTENTION LMC



## RAPPORT D'ACTIVITE

de la Fondation Romande de détention LMC

- 2009 -

- *Adopté le 17 décembre 2010 par le Conseil de Fondation*
- *Approuvé le 8 avril 2011 par la Conférence romande des Chefs de département compétents en matière de police des étrangers concernant la Fondation romande de détention LMC*

## 1. Généralités

### 1.1. Organes du Concordat

#### a) *Conférence*

L'organe supérieur décisionnel du Concordat a tenu deux séances, les 24 mai et 19 novembre 2009. Son président, M. Laurent Moutinot, Conseiller d'Etat en charge du Département des institutions, a terminé son mandat, ne s'étant plus représenté aux élections de novembre. Mme Isabel RoCHAT, nouvellement élue Conseillère d'Etat, en charge du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement, représente le canton de Genève au sein de la Conférence. Il en est de même de M. Frédéric Hainard, nouveau Conseiller d'Etat, Chef du Département de l'économie du canton de Neuchâtel qui a succédé en mai à M. Bernard Soguel, membre de la Conférence depuis le 19 décembre 2002.

La Conférence, qui a remercié son président de son activité et de son action dans ce domaine délicat, désignera la personne en charge de sa présidence au début de l'année prochaine.

Lors de ces deux séances, la Conférence a approuvé les décisions que le Conseil de la fondation lui a soumises, en particulier :

- Démarches de la Ligue suisse des Droits de l'Homme (LSDH) et de la Commission des Visiteurs officiels du Grand Conseil du Canton de Genève
- Introduction du 13<sup>ème</sup> salaire pour le personnel de Frambois, eu égard au nouveau système appliqué par l'Etat de Genève (+ 40'000 CHF)
- Comptes 2008, rapport du CCF-VD 2008 et Rapport d'activité 2008 du Conseil
- Situation des heures supplémentaires et des vacances non prises jusqu'en 2008 ; conversion du solde de vacances en heures supplémentaires, dont la moitié sera payée et l'autre moitié récupérée ; vérification des points-unités par le CCF-VD à l'occasion du contrôle des comptes 2009
- Groupe de travail pour étudier l'opportunité de réaliser les constructions supplémentaires (60 places)
- Affaires du personnel (différend porté devant le Tribunal des Prud'hommes par une ancienne collaboratrice, membre de la direction de Frambois / évaluation du directeur dont les objectifs doivent être contrôlés au début 2010)
- Reconstitution du Conseil (cf. ad pt 1.2 ci-après).

#### b) *Secrétariat*

Le secrétaire a organisé les séances de la Conférence (2), du Conseil (2) et de la Commission concordataire (4), et en a assuré le suivi.

#### c) *Commission concordataire (CCLMC)*

Madame Laurence Aellen, conseillère stratégique du Département de l'Economie du Canton de Neuchâtel, respectivement secrétaire générale adjointe, est nommée membre de la Commission concordataire avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour une période de quatre ans.

En 2003, cet organe du concordat avait reçu un mandat spécial confirmé en 2006. Les résultats ayant été atteints et les circonstances s'étant modifiées, la Commission recevra en temps utile d'autres mandats ayant davantage un rôle de réflexions prospectives.

## 1.2. Organes de la Fondation et activités

### a) Conseil

Le 19 novembre 2009, Madame Raphaële Lasserre, adjointe de la cheffe du service pénitentiaire du canton de Vaud et Monsieur Benjamin Braegger, chef du service pénitentiaire du canton de Neuchâtel ont été désignés en qualité de membres, l'une avec effet en 2009 et l'autre au 1er janvier 2010, pour une période de 4 ans.

Monsieur Henri Rothen, chef du Service de la population du canton de Vaud a été élu vice-président du Conseil avec effet immédiat.

Une délégation du Conseil formée de Messieurs Henri Rothen, Bernard Gut, Serge Gamma et Henri Nuoffer a été instituée, conformément à l'article 7 du F 2 12.04. Elle entretient des contacts réguliers avec le directeur de Frambois et dispose d'une délégation de compétence dans la prise de décisions opérationnelles.

Le Conseil de fondation s'est réuni à 2 reprises, en avril et novembre 2009. Il s'est notamment penché sur les préoccupations exprimées par la Commission des visiteurs officiels (CVO) du canton de Genève. La mise en place de missions d'observations du départ des détenus placés par le canton de Genève par la CVO a été décidée.

## 2. Etablissement

### 2.1. Personnel

L'effectif est de 13,8 (ETP) pour 14 collaborateurs répartis comme suit :

- 2 pour la Direction (1 directeur et 1 adjointe de direction)
- 2 chefs d'atelier
- 7 agents de détention
- 1 collaborateur social à 80%
- 2 collaboratrices à la centrale / réception / aide-comptable

Par ailleurs, une entreprise privée de sécurité est mandatée pour effectuer des remplacements (vacances-maladie-accident-formation).

Parmi les 14 collaborateur-trice-s susmentionné-e-s, 6 sont en place depuis l'ouverture de l'établissement. Ils-elles proviennent d'horizons différents, afin de garantir une vision multiethnique, multiculturelle et pluridisciplinaire, corolaire indispensable à la bonne réalisation de la mission de l'établissement.

La spécificité et l'exigence de cette mission implique la dispense de formations appropriées, de base ou continue. Ainsi, en 2009 a été mise en place une formation de base pour l'ensemble du personnel de surveillance.

En outre, dans le but de définir les rôles et responsabilités de chacun-e, l'intégralité des processus et des procédures nécessaires au bon accomplissement des tâches de prises en charge des détenus a été revu. Les cahiers des charges de tous les métiers de l'établissement ont été élaborés et les objectifs de chaque collaborateur-trice ont été fixés.

L'ensemble des collaborateurs a fait preuve d'un engagement et d'une motivation particulièrement forts et importants durant cette année 2009. La participation active des un-e-s et des autres dans l'action de restructuration complète de l'établissement a fortement contribué à l'efficacité et la qualité de sa mise en œuvre.

## 2.2. Personnes détenues - séjour

De manière générale, il y a lieu de relever que la durée moyenne des séjours a fortement varié ces dernières années et que les besoins en places de détention administrative vont croissant.

Le séjour moyen des personnes détenues par les autorités concordataires est de 37,1 jours (contre 28,1 en 2008) et se répartissent comme suit:

Nombre de jours	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vaud	37,0	32,4	42,3	51,0	36,8	44,9
Neuchâtel	127,7	34,4	35,6	46,7	26,1	50,6
Genève	19,4	25,8	27,1	29,1	21,5	31,7
Autres cantons	2,2	3,0	2,6	1,8	9,9	4

Le **taux de réussite des renvois**, suite à la prise en charge d'un détenu à l'établissement de Frambois, se répartit comme suit dans les cantons concordataires:

	2008	2009
Vaud	59%	69%
Neuchâtel	56%	25%
Genève	72%	64%

A relever que les chances de réussite d'un renvoi sont proportionnelles à la qualité de la préparation du dossier par l'autorité de placement, ainsi qu'à la fiabilité des démarches entreprises et des informations données par l'Office fédéral des migrations (ODM), dans les situations nécessitant l'organisation de vols spéciaux.

D'autres facteurs viennent influencer la statistique relative à la réussite d'un départ suite à un placement en détention administrative. L'on relèvera pour 2009 la suspension des vols spéciaux à destination du Maroc et de la Tunisie, ainsi que la suspension des renvois forcés de ressortissants originaire de Guinée Conakry suite au coup d'Etat de décembre 2008; les détenus administratifs originaires de ces pays ont ainsi été libérés.

Enfin, l'on relèvera encore qu'en 2009, 126 personnes placées au centre de détention administratif de Frambois ont été refoulées, 36 ont été libérées et 33 ont été transférées dans un autre établissement.

S'agissant du **taux d'occupation**, il convient de souligner qu'en 2009, l'établissement de Frambois a atteint un taux d'occupation maximal et que de nombreuses demandes de placement ont dû être refusées.

Le tableau ci-dessous démontre sur six ans l'évolution de la situation en termes de mise en détention administrative.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux d'occupation	29%	66%	88%	76%	75,8%	104,8%

Le placement de personnes par les autorités de cantons non concordataires pour de courtes durées (293 nuitées pour 73 personnes en 2009) a des conséquences sur le concept de prise en charge adopté par LMC-Frambois, dès lors que l'encadrement consacré à ces placements demeure limité, toutefois sans diminuer le temps nécessaire à assurer la sécurité.

La "qualité" des personnes placées connaît également une évolution. En effet, le long passé carcéral de certains détenus placés à l'établissement de Frambois en vue de leur renvoi de Suisse a provoqué des difficultés d'ordre sécuritaire. Une situation s'est d'ailleurs soldée par une évasion.

Cela étant, l'établissement de Frambois a considérablement travaillé à l'amélioration de la qualité de la prise en charge des détenus, afin de se trouver en adéquation avec le concept initial voulu par les autorités politiques lors de la création de LMC-Frambois.

Tableau récapitulatif de la situation à l'établissement de Frambois - 2009 :

Nombre total de nuitées	7'675
Nombre total de détenus	272
Nombre de visites de détenus (hors visites institutionnelles)	1'224
% de détenus avec un passé pénal	57%
Nombre de départs de Niveau 4	22
Nombre d'interventions policières	2
Nombre de placements en milieu psychiatrique	8
Nombre de sanctions disciplinaires prononcées	6
Nombre d'agression physique contre le personnel	0
Nombre d'évasions	1
Nombre de tentatives de suicide	0
Nombre de mouvements (internes et externes) de détenus	5'191
Moyenne journalière des mouvements	14
Nombre de nationalités concernées	49

Les nationalités les plus représentatives des détenus placés se répartissent comme suit:

Nigeria	34
Gambie	31
Géorgie	25
Algérie	20
Guinée-Conakry	18
Kosovo	17

République démocratique Du Congo	16
Serbie-Monténégro	9
Albanie	8
Sénégal	8

### 2.3. Comptes 2009 de l'établissement

Au budget 2009 il était prévu un total de charges d'exploitation de 2'028'996.- (2'191'332.-) et un total de revenus d'exploitation de CHF 1'849'596.- (1'835'766.-), soit un excédent de charges de CHF 179'400.- (355'556.-), respectivement de CHF 73'316.- (235'410.-), après déduction du montant pris en charge par le canton siège de l'établissement, en l'occurrence celui de Genève (art. 33 du Concordat).

Année	Taux	Charges annuelles	Détenu Jour	Revenus annuels	Détenu Jour	Déficit annuel	Déficit Détenu Jour
<b>C07</b>	76%	2'013'866.-	364.-	1'586'851.-	287.-	427'015.-	77.-
<b>C08</b>	74%	2'110'059.-	390.-	1'633'309.-	302.-	476'750.-	88.-
<b>B09</b>	90%	2'028'996.-	309.-	1'849'596.-	282.-	179'400.-	27.-
<b>C09</b>	105%	3'011'760.-	394.-	2'442'613.-	319.-	569'147.-	75.-
<b>B10</b>	110%	2'871'246.-	358.-	2'496'072.-	311.-	375'174.-	47.-

Les comptes sont bouclés avec un excédent de charges de CHF 569'147.- (476'750.-) respectivement de CHF 444'046.- (363'538.-) après déduction du montant pris en charge par Genève.

Cette situation est due principalement à :

- (30) des charges de personnel nettement supérieures aux prévisions budgétaires. Le budget voté ayant gelé un poste et n'ayant pas provisionné les sommes nécessaires à l'introduction du 13<sup>ème</sup> salaire pourtant voté en automne 2008;  
*Env. CHF + 211'000.- (- 87'000.-)*
- (31) des dépenses générales nettement supérieures aux prévisions budgétaires. Augmentation des prestations de Protectas afin de couvrir l'ensemble des vacances des collaborateurs. Augmentation des frais d'entretien des immeubles (changement partiel des serrures des cellules). Augmentation des frais de nourritures en relation au taux d'occupation plus élevé (+ 41,4%). Paiement des retards de factures d'énergie et combustible (2005-2008);  
*Env. CHF + 703'000.- (+ 85'000.-)*
- (36) les subventions accordées aux détenus sont en augmentation proportionnelle au taux d'occupation (rémunération et viatiques)  
*Env. CHF + 4'500.- (- 23'000.-)*

- (38) des fonds divers utilisés pour améliorer la sécurité vidéosurveillance et pour remplacer du matériel défectueux  
*Env. CHF + 52'500.- (- 47'000.-)*
- (43) des recettes diverses en hausse en rapport principalement aux remboursements de l'assurance perte de gains  
*Env. CHF +93'200.- (- + 75'600.-)*
- (45) des dédommagements de collectivités publiques en très nette hausse en rapport au taux d'occupation et au nouveau système de facturation (frais médicaux)  
*Env. CHF +499'800.- (- 278'000.-)*
- (46) des subventions acquises en hausse en rapport au taux d'occupation de l'établissement et hausses générales de charges d'exploitation  
*Env. CHF +389'700.- (+ 121'200.-)*

La maîtrise des charges par la Direction a été difficile, en raison des impondérables du quotidien ne pouvant être budgétisés (matériel défectueux, usé ou non adapté à un usage fréquent telles que les serrures des accès et des cellules).

Cela étant, cet excédent de charges est à mettre en perspective non pas avec la prévision du budget 2009, mais avec le réel des comptes 2008 (+ 92'400.-). Dès lors, ce déficit est proportionnellement moins important que celui de l'année précédente compte tenu de l'augmentation de 41,43% du taux d'occupation. Ce déficit entraînera une charge supplémentaire à supporter par chaque canton, soit Genève (34,4%) ; Neuchâtel (13,2 %) et Vaud (51,9%).

Pour obtenir une image réaliste de la situation, le système de prise en charge financière de la détention administrative devrait être fondé sur le principe de la réalité des coûts. Or, avec un prix de CHF 260.- la journée et une si petite structure il n'est pas possible d'y parvenir. Il en découle une réalité économique : les économies d'échelles. En l'état, il n'est pas possible de répartir l'ensemble des frais fixes d'exploitation (CHF 400.- par jour et par détenu) sur les frais de pensions (CHF 260.-), ce qui explique cet écart entre les projections budgétaires (situation idéale) et la réalité des comptes (situation concrète).

Afin de tendre à l'équilibre entre une projection budgétaire et les comptes de bouclage, il est indispensable d'être réaliste quant aux charges à venir et faire montre d'une certaine retenue quant aux perspectives de revenus. Dans le cas contraire, il est impossible d'envisager une quelconque maîtrise budgétaire.

Dans une ligne de bonne gouvernance, le différentiel entre le budget prévisionnel et les comptes de bouclage doit révéler uniquement les impondérables de l'année écoulée (charges ou revenus supplémentaires non prévisibles au moment de l'élaboration dudit budget). Il est également important de rappeler ici, que dans la situation actuelle, une augmentation du nombre de journées de détention engendre linéairement un déficit journalier net de CHF 75.-. Or entre 2008 et 2009, l'établissement de Frambois a dû répondre à 2'223 journées supplémentaires de détention, ce qui représente globalement une production nette de déficit de CHF 166'725.-.

Par ailleurs, durant l'année 2009, la Direction a dû faire face à un grand nombre de problèmes non prévus lors de l'élaboration du budget, phase à laquelle elle n'a pas pris part. Malgré cette situation extrêmement difficile et périlleuse sur le plan de la gestion, l'évolution réelle du déficit entre 2008 et 2009 est de CHF 92'400.-.

**3. Conclusion**

Le Conseil de Fondation prend acte des explications données par la Direction.