

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**à l'EMPD créant le décret du ... à la suite du renvoi au CE de la motion S. Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler". Régler la question une fois pour toutes.
(2ème rapport complémentaire)**

1 HISTORIQUE

1.1 Parcours de la motion

Interpellés par la décision du Conseil d'Etat du 18 mai 2005 de procéder aux renvois forcés de requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler" (soit le groupe dit des "ex-523" et celui des Ethiopiens et des Erythréens), plusieurs députés ont demandé, par voie de motion, que le Gouvernement vaudois :

- " renonce à appliquer des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler"
- ne soumette pas ce groupe "à des mesures discriminatoires (interdictions de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale FAREAS) ou à toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation (convocations incessantes au SPOP subies par ces personnes, prolongations d'autorisations sommaire, etc...)".

Par ailleurs, ces mêmes députés ont réclamé au Conseil d'Etat l'institution :

- "d'une commission consultative d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier."

Le Conseil d'Etat, en automne 2005, a décidé d'adopter le rapport relatif à la motion des députés Serge Melly et consorts et de transmettre au Grand Conseil le projet de décret s'y référant, tout en recommandant son rejet (voir l'EMPD 309).

Le 17 janvier 2006, lors du débat d'entrée en matière, de nombreux députés ont exprimé le souhait que le Gouvernement prenne contact avec le Chef du DFJP afin de traiter une nouvelle fois la question des requérants d'asile déboutés dont le dossier avait été présenté sous l'angle de la circulaire du 21 décembre 2001 (dite circulaire "Metzler").

Le 23 octobre 2006, une commission du Grand Conseil s'est penchée sur le rapport complémentaire que le Conseil d'Etat avait adopté et présenté au Parlement le 30 août 2006 à la suite des négociations avec M. le Conseiller fédéral Christoph Blocher (voir le rapport complémentaire 384). Ce rapport arrivait à la conclusion que le résultat des négociations avec le Département fédéral de justice et police (DFJP) conduisait à ce que la plupart des demandes formulées dans la motion Melly avaient ou allaient obtenir satisfaction et que par conséquent le décret apparaissait sans objet.

Enfin, lors des débats parlementaires sur la loi cantonale sur l'aide aux requérants d'asile et à une certaines catégories d'étrangers (LARA), le Grand Conseil a introduit un article 8 qui institue une commission consultative en matière d'asile. La loi est entrée en vigueur le 7 mars 2006 et le Gouvernement a adopté, le 6 juin 2007, un règlement qui fixe le cadre de cette commission. En date du 28 novembre 2007, le Conseil d'Etat a nommé les 11 membres de cette commission. Enfin, cette commission s'est réunie pour la première fois le 8 janvier 2008.

1.2 Nouvelle disposition de la Loi fédérale sur l'asile (article 14 al.2 LAsi)

Avant le 1er janvier 2007, la Loi fédérale sur l'asile (LAsi) ne donnait pas la possibilité au canton de proposer une régularisation d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne. Seul l'ancien article 44 alinéas 3 et 4 LAsi prévoyait cette possibilité, qui était toutefois limitée aux personnes qui n'avaient pas reçu de décision exécutoire en procédure ordinaire dans les quatre ans qui suivaient le dépôt d'une demande d'asile.

Depuis le début de l'année 2007, le nouvel article 14 alinéas 2 et suivants LAsi prévoit que :

"²Sous réserve de l'approbation de l'office, le canton peut octroyer une autorisation de séjour à toute personne qui lui a été attribuée conformément à la présente loi, aux conditions suivantes :

- a. la personne concernée séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans à compter du dépôt de la demande d'asile ;*
- b. le lieu de séjour de la personne concernée a toujours été connu des autorités ;*
- c. il s'agit d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne concernée.*

³Lorsqu'il entend faire usage de cette possibilité, le canton le signale immédiatement à l'office.

⁴La personne concernée n'a qualité de partie que lors de la procédure d'approbation de l'office."

Il y a donc trois critères **d'entrée en matière**, soit :

- Attribution de la personne au canton de Vaud dans le cadre de la procédure d'asile
- Cinq ans de séjour au minimum
- Ne pas avoir, durant la procédure, disparu aux yeux des autorités.

La loi exige ensuite une intégration poussée.

Jusqu'au 31 décembre 2007, les critères de l'intégration étaient précisés dans le cadre de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1), à son article 33, qui énonce la liste des points devant être notamment remplis, à savoir :

- L'intégration sociale du requérant
- L'intégration économique
- Le respect de l'ordre juridique suisse
- La période et la durée de scolarisation des enfants
- La durée du séjour en Suisse
- L'état de santé
- La possibilité de réintégration dans l'Etat de provenance.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), cette disposition a été remplacée au 1er janvier 2008 par l'article 31 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative qui reprend les mêmes critères et précise par ailleurs que le requérant doit justifier de son identité.

L'article 14 LAsi fournit dès lors désormais une base légale permettant, sous certaines conditions, l'octroi d'une autorisation de séjour (permis B) à des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi suite au rejet de leur demande d'asile en procédure ordinaire. L'approbation des autorités fédérales est requise dans tous les cas. Les intéressés peuvent recourir au Tribunal fédéral administratif contre les décisions fédérales.

Dès janvier 2007, le canton a utilisé cette nouvelle disposition pour traiter les demandes des personnes

bien intégrées. Il a commencé par entendre, dans le cadre d'auditions, les personnes relevant du groupe des Ethiopiens et des Erythréens - groupe que le Chef du DFJP avait refusé de traiter dans le cadre des négociations avec le canton – et celles du groupe dit des "ex-523" qui n'avait pas fait partie des discussions avec les autorités fédérales car leurs dossiers étaient engagés dans une procédure judiciaire extraordinaire.

Ainsi, les dossiers des 146 personnes relevant des "ex-523" en procédure extraordinaire et ceux des 168 ressortissants éthiopiens et érythréens ont tous été instruits et présentés à l'Office des migrations (ODM) sous l'angle de l'article 14 alinéa 2 LAsi dans le but d'obtenir une autorisation de séjour (permis B).

2 DECRET

2.1 Tableau miroir

Pour mémoire, le tableau miroir reproduit en annexe met en regard le projet de décret du Conseil d'Etat et le texte juridique amendé par le Grand Conseil.

2.2 Rappel de la problématique qu'entraînent les demandes de la motion

A. Renoncement aux mesures de contrainte

La détention administrative est prévue aux articles 75 et ss. LEtr en vue d'exécuter la décision de renvoi. En renonçant à ce moyen, le canton se mettrait alors dans l'impossibilité d'exécuter ces décisions, permettant ainsi aux intéressés de poursuivre leur séjour en Suisse. Une telle pratique du canton serait illégale, car la loi fédérale donne clairement aux autorités de la Confédération la compétence exclusive de statuer sur les renvois des requérants d'asile (article 25 LAsi). Ainsi, l'analyse juridique des services de l'Etat a démontré dans l'EMPD 309, que le canton ne pouvait pas, même pour un groupe défini, renoncer à l'utilisation en *ultima ratio* des mesures de contrainte.

B. Permettre aux requérants d'asile déboutés de travailler

Au vu de l'article 43 alinéa 2 LAsi, le Conseil d'Etat a informé le Parlement qu'il n'avait pas la compétence pour permettre à des requérants d'asile déboutés de travailler ou de se former par le biais d'un apprentissage. Le Parlement a d'ailleurs reconnu ce fait puisqu'il a amendé l'article 3 du décret. Cependant, même ainsi rédigé, l'article 3 du décret ne peut rester que lettre morte. En effet, il semble illusoire de penser que le DFJP et le Département fédéral de l'économie (article 43. al. 3 LAsi) permettent au canton de Vaud de laisser des requérants d'asile déboutés prendre un emploi alors que, depuis le 1er janvier 2008, des nouvelles dispositions de la loi sur l'asile entraînent, pour cette catégorie de personne, un durcissement des conditions de séjour (notamment en ce qui concerne l'assistance).

C. Création d'une Commission cantonale consultative en matière d'asile

La création d'une Commission cantonale en matière d'asile n'était en soi pas considérée comme illégale. Le Conseil d'Etat avait cependant précisé que cet organe ne pouvait avoir qu'un avis consultatif puisque les compétences en matière de séjour des requérants d'asile relèvent exclusivement des autorités fédérales.

3 ETAT DES LIEUX DU DOSSIER

3.1 Historique

Avant le dépôt de la motion et les rencontres avec le Chef du DFJP en 2006, le Gouvernement vaudois avait obtenu la régularisation de 1'062 personnes. Le Parlement demandait un règlement pour les 229 personnes restantes (ex-523) et pour le groupe des ressortissants d'Ethiopie et d'Erythrée (168 personnes).

Comme déjà évoqué dans le rapport complémentaire, M. le Conseiller fédéral Christoph Blocher a reçu

le 8 mars et le 5 juillet 2006 une délégation du Conseil d'Etat pour évoquer le cas des requérants d'asile déboutés présentés par le canton dans le cadre de la circulaire dite "Metzler". Le Chef du DFJP, tout en excluant une régularisation globale, s'est déclaré disposé à contribuer, dans les limites de ses possibilités, à trouver une solution pour ces personnes. Cependant, il a refusé de traiter le dossier des ressortissants éthiopiens et érythréens, car il considérait que cette problématique touchait l'ensemble des cantons et qu'elle devait être traitée de manière uniforme au niveau Suisse. Il a également écarté de la négociation les 146 personnes du groupe des "ex-523" qui étaient en procédure extraordinaire devant les autorités fédérales.

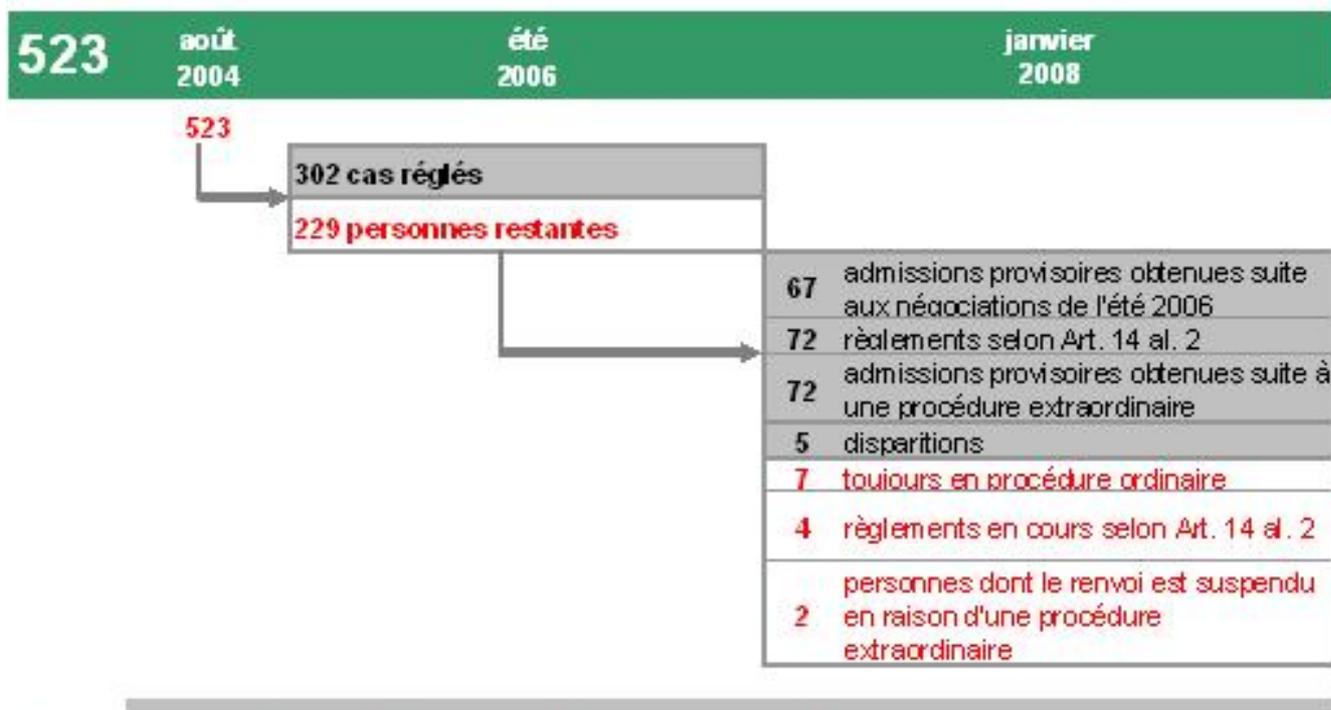
Ainsi, la discussion a concerné les dossiers de 83 personnes. 67 (63 + 4 après vérification de leur identité) ont pu être régularisés alors que pour 16 autres, le renvoi a été confirmé.

3.2 Etat actuel du dossier

Comme déjà relevé ci-dessus, depuis le 1er janvier 2007, une nouvelle disposition de la loi sur l'asile, l'article 14 alinéa 2 LAsi, prévoit une possibilité pour les cantons de proposer à l'ODM une régularisation d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne. Notre canton a utilisé cette disposition sans tarder et a traité prioritairement les dossiers des requérants d'asile présentés par le canton dans le cadre de la circulaire dite "Metzler".

Ainsi, tous les dossiers n'ayant pas été discutés lors des entretiens avec le Chef du DFJP, ont été présentés dans le cadre de cette procédure.

Le tableau suivant se réfère au groupe dit des "523", à savoir plus précisément aux 221 (dans le tableau 229, voir remarque ci-dessous) personnes restantes en juillet 2006. Il en ressort que parmi ce groupe, cinq personnes ont disparu, le renvoi de deux est suspendu dans le cadre d'une procédure extraordinaire devant les autorités fédérales et que la procédure d'asile de sept est toujours en cours. Toutes les autres personnes ont été mises soit au bénéfice d'une admission provisoire (139), ou d'une autorisation de séjour (72), à l'exception de quatre dont le dossier est encore actuellement traité sous l'angle de l'article 14 LAsi.



Remarque: le chiffre de 229 englobe 8 personnes supplémentaires suite à des naissances et des regroupements familiaux..

Le tableau suivant concerne les ressortissants éthiopiens et érythréens dont le dossier avait été soumis à l'autorité fédérale sous l'angle de la circulaire "Metzler". Il montre que parmi cette population, une personne est considérée comme disparue, deux ont quitté la Suisse alors que la procédure d'asile de six a été reprise par les autorités fédérales. Toutes les autres personnes de ce groupe ont été mises soit au bénéfice d'une admission provisoire (15), soit d'une autorisation de séjour (144 = 24+113+7 octroi d'asile).

175 (168 cas VD)	août 2004	juillet 2006	janvier 2008
décision négative	168	132	
en procédure ordinaire		1	6
admission provisoire		19	15
règlements LEtr		11	24
<i>mariage avec ressortissant C/CH</i>			7
<i>permis B / L suite mariage</i>			3
<i>permis B regroupement familial</i>			1
<i>permis B 13^e OLE (transformation d'un livret F en un permis B)</i>			13
permis B par l'art. 14 al. 2			113
départs		2	2
autres règlements		3	8
<i>octroi d'asile</i>			7
<i>disparition</i>			1

4 PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat constate que ce dossier peut être considéré comme clos. En effet, les tableaux ci-dessus montrent que sur les 397 personnes (229 + 168) faisant partie du groupe concerné par le décret en rapport avec la motion Melly et consorts, 370 ont été mises au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une admission provisoire, alors que la procédure d'asile ordinaire se poursuit pour treize personnes, que huit ont soit quitté la Suisse, soit disparu, que le renvoi de deux requérants est suspendu dans le cadre d'une procédure extraordinaire, et que la situation de quatre personnes est encore traitée sous l'angle de l'article 14 al. 2 LAsi. Par ailleurs, la LARA a créé la Commission cantonale consultative en matière d'asile qui est désormais opérationnelle. **Toutes les solutions ont été trouvées dans le strict respect du droit fédéral.**

Le Conseil d'Etat considère dès lors que le décret en question est devenu sans objet.

En ce qui concerne plus particulièrement les régularisations, le Gouvernement rappelle que celles-ci passent exclusivement par des moyens relevant du droit fédéral. En effet, en matière de migration, les cantons n'ont que très peu de compétences et ne peuvent pas délivrer un statut à un étranger si une décision fédérale a ordonné le renvoi de Suisse de ce dernier, à moins qu'une base légale fédérale ne le prévoit (par exemple le regroupement familial à la suite d'un mariage). Le grand nombre de

régularisations dont ont bénéficié des requérants d'asile déboutés attribués au canton de Vaud au cours de ces dernières années a été possible essentiellement sur la base de la circulaire dite "Metzler", par des voies de droit extraordinaires et grâce à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, d'une nouvelle disposition de la LAsi.

Enfin, sur le plan légal, le Conseil d'Etat maintient que l'article 2 du décret initial est contraire au droit fédéral. Il en va de même de l'article 3, alors que ce même article amendé par le Parlement n'est d'aucune utilité. L'article 4 est également contraire au droit fédéral, notamment au vu de la nouvelle teneur de l'article 82 LAsi, entré en vigueur le 1er janvier 2007.

Dès lors, constatant que la Commission consultative en matière d'asile est opérationnelle et que la quasi totalité des dossiers ont trouvé une solution dans le respect strict du droit fédéral, le Conseil d'Etat propose de rejeter le décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 mars 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel**Projet**

Renonciation aux mesures de contrainte	Art. 2. – Les mesures de contrainte prévues par la LSEE ne s’appliquent pas à l’égard des requérants.		Renonciation aux mesures de contrainte	Art. 2. – <i>(sans changement)</i>
Autorisation d’exercer une activité lucrative ou une formation	Art. 3. – Les requérants sont autorisés à exercer une activité lucrative et à suivre une formation tant qu’ils séjournent sur le territoire vaudois		Autorisation d’exercer une activité lucrative ou une formation	Art. 3. – Les requérants peuvent exercer une activité lucrative et suivre une formation pour autant qu’ils en aient obtenu l’autorisation selon le droit fédéral et tant qu’ils séjournent sur le territoire vaudois.

Texte actuel**Projet**

Aide sociale	Art. 4. – La FAREAS octroie l’aide sociale aux requérants qui en font la demande. L’aide sociale est donnée sous la même forme et selon les mêmes règles qu’aux requérants d’asile en procédure ordinaire.		Aide sociale	Art. 4. – <i>(sans changement)</i>
Renouvellement des documents de séjour	Art. 5 – Les documents de séjour des requérants sont renouvelés tous les six mois.		Renouvellement des documents de séjour	Art. 5 – <i>(sans changement)</i>

Texte actuel**Projet**

Commission cantonale consultative	<p>Art. 6 – Le Conseil d’Etat nomme une commission consultative chargée d’examiner si le renvoi des requérants est possible, licite ou exigible.</p> <p>La commission fait part de son avis au Conseil d’Etat, qui se prononcera sur l’opportunité de transmettre une nouvelle fois le dossier aux autorités fédérales pour l’obtention d’une admission provisoire.</p> <p>Le Conseil d’Etat réglera le fonctionnement et la procédure par voie de règlement.</p>		Commission cantonale consultative	<p>Art. 6 – <i>(sans changement)</i></p>
Mise en oeuvre	<p>Art. 7 – Le Conseil d’Etat est chargé de l’exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l’article 84, 1^{er} alinéa, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d’arrêté, la date d’entrée en vigueur.</p>		Mise en oeuvre	<p>Art. 7 – <i>(sans changement)</i></p>