

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE**

à l'EMPD créant le décret du... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion des députés Serge 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

1. HISTORIQUE DE LA MOTION DES DEPUTES SERGE MELLY ET CONSORTS	2
2. TYPOLOGIE DES DOSSIERS	4
2.1 Groupe dit des « 523 ».....	4
2.1.1 Année du dépôt de la demande d'asile	4
2.1.2 Pays d'origine	4
2.1.3 Structure familiale.....	5
2.1.4 Coût de l'assistance sociale	5
2.1.5 Délinquance	5
2.2 Groupe dit des « 175 ».....	6
3. RESULTAT DE LA NEGOCIATION.....	6
3.1 Travaux.....	6
3.2 Résultat.....	8
4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT	8
4.1 Constat.....	8
4.2 Proposition.....	9

1. HISTORIQUE DE LA MOTION DES DEPUTES SERGE MELLY ET CONSORTS

Interpellés par la décision du Conseil d'Etat, du 18 mai 2005, de procéder notamment aux renvois forcés de requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », 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 », de ne pas les soumettre 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, en vue de garantir l'application du principe de l'Etat de droit, 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.* »

Enfin, dans le développement de leur motion ils constatent que :

1. « *Dans le dossier des requérants d'asile déboutés concernés par la circulaire Metzler, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a refusé de contrôler la validité des décisions négatives, non motivées, de l'Office fédéral des migrations (ODM, ex-ODR). Cette décision de l'autorité fédérale est intolérable pour trois raisons. D'abord, elle viole le droit d'être entendu. Ensuite, elle laisse libre cours à l'arbitraire. Enfin, elle viole le droit à un recours effectif consacré par la CEDH.*
2. *Dès lors, le canton de Vaud est habilité à ne pas exécuter ces décisions fédérales et doit apporter des solutions qui respectent la dignité des personnes intéressées et éviter les tensions préjudiciables au canton.*
3. *Le Groupe d'analyse a proposé la création d'une Commission cantonale consultative en matière d'asile. Bien que le Conseil d'Etat n'ait pas retenu la proposition sous cette forme, il est indispensable de reconnaître la pertinence pour le futur d'avoir cette structure « d'aide à la solution » pour deux raisons.*

Premièrement, les décisions prises par l'Office fédéral dans le cadre de la procédure particulière prévue par la circulaire dite « Metzler » ne font l'objet d'aucun contrôle par une autorité supérieure car le DFJP a refusé d'ouvrir une voie de recours. Au vu de cette démission de l'autorité fédérale qui viole le droit d'être entendu, et du risque d'arbitraire que cela induit, le canton est

habilité à déterminer, de son propre chef, quelles sont les personnes devant être renvoyées. Dans cette optique, la Commission aura pour tâche d'examiner si un renvoi est possible, illicite ou inexigible. Elle pourra ainsi se fonder sur le principe de non-refoulement, de la bonne foi et la Convention internationale des droits de l'enfant.

Deuxièmement, le canton a la compétence de proposer à l'ODM d'accorder l'admission provisoire, notamment lorsqu'il constate qu'un renvoi est contraire au principe de non-refoulement ou viole la Convention internationale des droits de l'enfant. Sous cet angle, la Commission pourra également déterminer quels sont les dossiers qui pourront faire l'objet d'une nouvelle demande auprès de l'autorité fédérale. Pour le surplus, s'en référer au projet de décret proposé par le Groupe d'analyse. »

Cette motion a été renvoyée à l'examen d'une commission en date du 7 juin 2005. La commission s'est réunie le 30 juin 2005 et a conclu par 6 voix contre 5, que ce texte devait être adressé au Conseil d'Etat, charge à lui de proposer un projet de loi ou de décret. Un rapport de minorité a recommandé au Grand Conseil de refuser de prendre en considération ce document, avec pour motif que ses buts principaux violaient les constitutions vaudoise et fédérale, et que le texte légal qui en résulterait serait sans nul doute déféré à la Cour constitutionnelle.

Lors de la séance du 5 juillet 2005 par 78 voix contre 74 voix et 3 abstentions, le Grand Conseil a décidé de renvoyer la motion Serge 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. »** au Conseil d'Etat afin qu'il présente un projet de loi ou de décret.

Le Conseil d'Etat, en automne 2005, a décidé d'adopter le rapport et de transmettre, tout en recommandant son rejet, le projet de décret relatif à la motion des députés Serge Melly et consorts au Grand Conseil.

Enfin, le 17 janvier 2006, lors du débat au Parlement sur l'entrée en matière du décret, de nombreux députés ont chargé le Gouvernement de prendre 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 »).

2. TYPOLOGIE DES DOSSIERS

2.1 *Groupe dit des « 523 »*

En préambule, il convient de mentionner que sur le chiffre emblématique de 523 personnes dont les dossiers ont été refusés par l'ODM, il ne reste plus que 229 requérants d'asile (en date du 5 juillet 2006). En effet, 48 ont quitté la Suisse, alors que les autres ont bénéficié d'un autre type de règlement, principalement l'octroi d'une admission provisoire dans le cadre d'une procédure extraordinaire. Il est important de souligner que cette régularisation n'est pas le résultat de la durée de séjour en Suisse, ni du degré d'intégration dans notre pays - critères appliqués via la circulaire dite « Metzler » - mais découle exclusivement de l'examen individuel des cas par l'autorité fédérale, soit par l'ODM et la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), **principalement en ce qui concerne la question de l'exigibilité du renvoi** (mise en danger concrète en cas de retour dans le pays d'origine). Dans une grande partie des situations concernées, les requérants ont pu faire valoir des motifs d'ordre médical relevant de cette notion de mise en danger concrète. Ajoutons que le canton n'est pas partie à ces procédures contrairement au rôle actif qu'il pouvait jouer dans le cadre de l'application de la « circulaire Metzler ».

2.1.1 *Année du dépôt de la demande d'asile*

Sur les 229 personnes restantes, il faut retenir que **179 (78 %)** ont déposé leur demande d'asile dans une période située **entre 5 à 10 ans**, et **18 (8 %)** voient **plus de 10 ans**. Les dépôts de demandes d'asile à une date récente sont dus souvent à des membres de famille ayant rejoint tardivement le père de famille qui lui se trouvait en Suisse depuis longtemps, ou encore à des survivants des massacres de Srebrenica, dont l'ensemble des dossiers a été soumis dans le cadre de la circulaire en 2004, quelle que soit l'année du dépôt de leur demande d'asile.

2.1.2 *Pays d'origine*

Sur les 229 personnes restantes, **168 (73 %)** proviennent de deux pays à savoir de **la Serbie et Monténégro** (principalement du Kosovo) et de **la Bosnie Herzégovine**. Techniquement, l'exécution du renvoi vers ces deux pays ne pose en règle générale pas de difficultés majeures (documents de voyage généralement disponibles).

En revanche, **41 personnes (18 %)** sont originaires de pays, **notamment africains et asiatiques**, vers lesquels l'exécution des renvois est extrêmement difficile, voire impossible à ce stade, faute de documents de voyage disponibles.

Cela ne signifie pas nécessairement que les personnes concernées ne pourraient pas retourner dans leur pays si elles le faisaient de plein gré, en collaborant pleinement à l'obtention de tels documents auprès de la représentation consulaire de leur pays respectif.

2.1.3 *Structure familiale*

Sur les 229 personnes restantes, **43 (19 %)** sont des **célibataires**. Il est important de signaler que **153 personnes (67 %)** appartiennent à **des familles** avec enfants mineurs, certaines également avec enfants majeurs. S'agissant **des familles monoparentales**, elles comprennent **26 personnes (12 %)** en tenant compte des parents et des enfants. Enfin, sur le total des 229 personnes, **88 (39 %)** sont des enfants mineurs.

2.1.4 *Coût de l'assistance sociale*

Durant les 3 premiers trimestres de l'année 2005, ce sont quelque **133 à 137 personnes**, y compris des enfants, qui ont bénéficié à des degrés divers de **l'assistance sociale** de la FAREAS, alors qu'environ **100 personnes étaient autonomes financièrement**. Si le coût pour le canton de Vaud en projection annuelle - **640'000 francs** - apparaît inférieur à ce qui était généralement attendu, cela provient du fait que le nombre de dépôts de demandes de réexamen en procédure extraordinaire auprès de l'ODM et de la CRA, assorties très souvent de l'effet suspensif, a sensiblement augmenté. Dans la mesure où la Confédération doit reprendre à sa charge l'assistance sociale des personnes au bénéfice d'un effet suspensif, **elle a dû assumer en projection annuelle un montant légèrement supérieur à 1 million de francs**.

Cela étant, compte tenu de la mise en œuvre, durant la dernière partie de l'année 2005, de l'interdiction de travail en vertu des dispositions de l'article 43 Lasi, les coûts à charge du canton et de la Confédération pour le 4^{ème} trimestre de l'année dernière et pour le premier trimestre de 2006 seront plus élevés, respectivement de l'ordre de l'ordre de 1'050'000 francs (VD) et de 1'750'000 francs (CH) en projection annuelle, dans la mesure où la proportion d'effets suspensifs reste la même.

2.1.5 *Délinquance*

L'ensemble des dossiers des 229 personnes restantes a fait l'objet d'un examen individuel approfondi afin de détecter la nature des délits qu'elles ont pu commettre et le type de condamnation qu'elles ont dû subir. Si l'on exclu les deux dossiers comportant des condamnations graves (LFStup 18 mois avec sursis et plusieurs années de détention pour viol), que la Délégation du Conseil d'Etat a décidé de ne pas inclure dans la négociation globale, il apparaît **47**

condamnations réparties sur 26 dossiers. Parmi ces 47 condamnations, **il y a 19 amendes et 28 peines de prison dont 4 seulement sans sursis, ces peines s'échelonnant pour les 2/3 d'entre elles entre 3 et 25 jours et pour 1/3 d'entre elles entre 1 et 3 mois.** Par ailleurs, on constate que la plus grande part des délits (35 sur 47) ont été commis avant le 1^{er} juillet 2003, date qui marque le début de la présentation massive de dossiers à l'ODM en application de la circulaire dite « Metzler ».

2.2 *Groupe dit des « 175 »*

La situation est relativement stable en ce qui concerne les ressortissants de l'Ethiopie et de l'Erythrée, au sujet desquels l'ODM a refusé d'examiner les dossiers dans le cadre de la circulaire dite « Metzler » et qui, par ailleurs, ont reçu une interdiction de travail de la part du canton de Vaud au cours de la dernière partie de l'année 2005.

Ainsi, sur 175 personnes faisant partie du groupe initial, 2 d'entre elles sont parties volontairement et 40 cas ont notamment bénéficié de ce que l'on appelle « un autre règlement ». Il reste aujourd'hui **133 personnes, dont 53 en suspension fédérale suite au dépôt d'une demande de réexamen.**

Les membres de ce groupe, dont la grande majorité (89 %) sont des ressortissants éthiopiens, se caractérisent par une longue durée de séjour puisque 96 % sont arrivées dans notre pays depuis plus de 7 ans.

Enfin, il est à signaler, au sujet de la structure familiale, que les personnes célibataires représentent le 80% des dossiers, ce qui est exactement l'inverse du groupe des « 523 ».

3. RESULTAT DE LA NEGOCIATION

3.1 *Travaux*

En date du 8 mars 2006, une délégation du Conseil d'Etat a rencontré le Conseiller fédéral Christoph Blocher pour évoquer le cas des requérants d'asile 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. Ainsi, il a demandé à être renseigné, en détails, sur tous les dossiers dont le canton souhaite une régularisation.

Par conséquent, le Service de la Population (SPOP) et le Secrétariat général du DIRE (SG-DIRE) ont procédé à **94 auditions** et se sont entretenus avec plus de

220 personnes (82 dossiers) entre le 3 avril et le 11 mai 2006. Ainsi, ils ont pu adresser aux Autorités fédérales, pour chaque cas, des informations actualisées sur :

- l'historique du séjour en Suisse
- le degré de connaissance d'une langue nationale
- l'intégration sociale
- l'intégration professionnelle (en tenant compte des interdictions de travailler prononcées par les autorités) et les perspectives de travail
- la situation scolaire des enfants
- l'état de santé
- le comportement des personnes

Enfin, M. le Conseiller fédéral Blocher, constatant que la problématique touchant les ressortissants éthiopiens et érythréens est commune dans tous les grands cantons, a tenu à ce que les cas soient traités de manière uniforme au niveau de la Suisse. En conséquence, le dossier de ces personnes sera examiné ultérieurement. Il est à préciser que le canton de Vaud avait déjà porté cette problématique, il y a plus d'une année, devant la Conférence Latine des Chefs de Départements de Justice et Police (CLDJP). Cette dernière a écrit, en date du 28 avril 2006, au Conseil fédéral pour s'inquiéter de la situation politique dans ces deux pays. Elle a également demandé la régularisation du statut des personnes qui ont un long séjour et qui sont bien intégrées. M. le Conseiller fédéral Blocher a répondu à la CLDJP, en juin 2006, que « *l'ODM n'envisage pas d'octroyer une admission provisoire pour impossibilité de l'exécution du renvoi en faveur de ces personnes (...) ce d'autant plus que des négociations sont en cours avec les autorités éthiopiennes et qu'un programme d'aide au retour est en préparation.* ».

Cependant, le Conseil d'Etat vaudois veillera à obtenir le plus rapidement possible un traitement positif de ce dossier.

Pour des explications supplémentaires sur l'historique de ce dossier, le Conseil d'Etat renvoie à son rapport au Grand Conseil et réponse à quinze interventions parlementaires concernant les requérants d'asile dont la décision de renvoi a été confirmée par l'autorité fédérale sous l'angle des critères de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001, transmis au parlement en même temps que le présent document.

3.2 *Résultat*

En date du 5 juillet 2006, le Conseiller fédéral Christoph Blocher et une délégation du Conseil d'Etat vaudois se sont rencontrés une deuxième fois à Berne pour faire le point sur les dossiers que le Canton de Vaud avait adressés entre le 3 avril et le 11 mai 2006 à l'ODM.

Les deux parties ont constaté que, sur les 1'523 requérants déboutés présentés par le Canton de Vaud dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », une régularisation a pu être trouvée pour 1'062 personnes. A ce stade, les dossiers de 229 personnes - qui se trouvent, soit en phase d'exécution du renvoi, soit sont engagées dans des voies de droit extraordinaires - étaient encore en suspens.

Les dossiers de 83 personnes se trouvant au regard de la loi en phase d'exécution de renvoi ont été examinés par l'ODM. Selon les autorités fédérales, 63 personnes sont admises en Suisse, 4 personnes pourront rester également, mais sous réserve de la vérification de leur identité, tandis que le renvoi de 16 personnes a été maintenu.

Les dossiers des 146 personnes restantes se trouvent encore dans une procédure extraordinaire, soit auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), soit auprès de l'ODM. Ces dossiers pourront être examinés de la même manière seulement après qu'une décision de la CRA ou de l'ODM aura été prise.

4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

4.1 *Constat*

Premièrement, le Conseil d'Etat relève que, sur les **1'523 personnes** que le canton a présenté en novembre 2003 (78% des cas présentés par l'ensemble des cantons) dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », il n'y a, à ce jour, que **16 personnes concernées par un renvoi**. Même si d'autres refus de régularisation, dans les dossiers devant encore être traités, ne sont pas exclus, leur nombre sera vraisemblablement très limité. En effet, ils pourront obtenir une admission provisoire, soit pour impossibilité, inexigibilité ou illicéité du renvoi, soit pour des raisons humanitaires (aux mêmes conditions que les 63 personnes acceptées dans le cadre des négociations).

Deuxièmement, les relations entre la Confédération et le Canton de Vaud se sont améliorées, notamment par le fait que notre Etat, depuis plusieurs mois, s'est engagé à respecter les décisions fédérales en matière d'asile.

Troisièmement, il est illusoire de penser que le Gouvernement vaudois pourra négocier une troisième fois, avec le Chef du DFJP ou avec toutes autres autorités fédérales, les quelques dossiers qui n'auront pas trouvé une solution positive.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que les articles 2 et 3 du décret, qu'il a proposé en janvier 2006, sont illégaux (voir le titre 3 du « *décret répondant à la motion des députés Serge 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* »).

4.2 Proposition

Au vu des résultats obtenus par le Gouvernement vaudois dans ce dossier, le Conseil d'Etat considère que la plupart des demandes formulées dans la motion Melly obtiennent ou obtiendront satisfaction et que par conséquent le décret apparaît aujourd'hui sans objet. Ainsi, le Conseil d'Etat propose de ne pas adopter ce décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 août 2006.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean