

Canton de Vaud: la résistance continue

Début 2005, plaidoyer rendait compte de la lutte des déboutéEs de l'asile contre des renvois forcés injustes, arbitraires et dangereux. Où en sommes-nous une année plus tard?

■ CHRISTOPHE TAFELMACHER

Nous avons laissé les déboutéEs – symboliséEs médiatiquement par le chiffre administratif de 523 – et leur large mouvement de soutien avec l'annonce du 18 janvier 2005: confirmant la nécessité pour les personnes visées de quitter le territoire, le gouvernement suspendait tout usage des mesures de contrainte, mais uniquement pour les familles avec enfants, les femmes kosovares isolées ou provenant de Srebrenica (sic). Les célibataires et les couples sans enfant étaient exclus de cette mesure.

Une année 2005 sous haute tension

Le répit n'a été que très léger, l'administration exerçant des pressions afin de pousser les déboutéEs au re-

tour, soit par la multiplication de convocations, soit par la délivrance de courtes prolongations des attestations de séjour. Pour les personnes non protégées par le moratoire, s'est ajoutée à ces pressions la peur de l'arrestation arbitraire, de la détention administrative, voire du rapatriement forcé vers des pays en ruine comprenant pour certainEs des risques bien réels.

Le 14 mars, deux frères célibataires monténégrins ont été placés en détention administrative, puis embarqués le 12 avril dans un avion spécialement affrété en compagnie de quatre policiers. Il s'agissait du premier renvoi de force depuis le début de la mobilisation. Les expulsés ont finalement été relâchés à Podgorica, capitale du Monténégro, sans effets personnels ni argent.

Fin avril, le Conseil d'Etat vaudois a subitement interdit aux déboutéEs de travailler, y compris aux personnes qui y avaient été autorisées pendant de nombreuses années. C'était le cas des EthiopienNEs ou des ErythréenNEs dont l'exécution du renvoi était rendue impossible par les gouvernements de leur pays d'origine. Quatre cents personnes environ ont ainsi été paupérisées, touchées dans leur dignité et renvoyées à l'assistance sociale.

Le 20 mai, le Conseil d'Etat a levé le moratoire, sauf pour les femmes kosovares isolées. Depuis lors, toutes les personnes visées ont dû craindre le pire, jour après jour. Des hommes

ont été arrêtés et séparés de leurs familles, certains acceptant le «retour volontaire» après quelque temps de détention. Ces mesures ont frappé des personnes malades, des survivants de camps d'extermination serbes, ou encore un Algérien handicapé après avoir été victime d'un accident de la circulation et qui, déserteur de l'armée, craint un retour dans son pays d'origine.

Mobilisation croissante en faveur des déboutéEs

Face à tout cela, les déboutéEs ont pu compter sur un fort mouvement de soutien. Du côté de la Coordination Asile Vaud, de nouveaux groupes régionaux se sont créés, quadrillant le territoire cantonal de foyers de résistance qui, tout au long de l'année, ont accueilli des personnes se réfugiant dans des églises. Des prises de position et actions ont continué à venir de différents milieux – politiques, syndicaux, associatifs, Eglises, quelques autorités communales.

Par ailleurs, la rédaction d'une charte de parrainage, avalisée par le Conseil d'Etat, a permis aux migrantEs d'être entourées de deux personnes, l'une provenant du milieu des Eglises, l'autre de la société civile, ce qui a impliqué de nouvelles personnes dans la lutte.

L'interdiction de travailler a soulevé une grande indignation: une pétition a récolté plus de 12 000 signatures en à peine un mois. Des manifestations ont eu lieu chaque semaine devant le Parlement. Un vent de fronde s'est levé du côté des employeurs, une cinquantaine d'entre eux s'associant pour dire au gouvernement leur refus de se plier à une

Anhaltender Widerstand gegen Ausschaffungen im Waadtland

Nachdem die Ausschaffung zahlreicher abgewiesener Asylbewerber vom Bund verfügt wurde, macht sich der besonders betroffene Kanton Waadt an die Umsetzung der Anordnung. Dabei trifft die Regierung aber auf den Widerstand verschiedenster Kreise. Auch das Kantonsparlament hat sich für den Verbleib dieser Asylbewerber in der Schweiz ausgesprochen. Nun steht zur Diskussion, wie viel Handlungsspielraum ein Kanton bei der Umsetzung von Verfügungen des Bundes hat.



KEYSTONE

Le 24 mai 2005, des déboutés éthiopiens et érythréens manifestent devant le Palais de Rumine à l'ouverture de la session du Grand Conseil vaudois, suite à l'interdiction de travailler qu'il a prononcée fin avril

décision ressentie comme particulièrement inique.

Le Grand Conseil prend parti

Le Parlement a aussi exprimé sa solidarité avec les déboutés. Il a tout d'abord accepté à fin janvier 2005 la pétition contre le renvoi des «523», puis en a fait de même avec de nombreuses pétitions concernant des familles particulières, chargeant le Conseil d'Etat de traiter ces textes.

Lorsque les députés ont appris la fin du moratoire en mai 2005, une majorité d'entre eux a quitté la salle en guise de protestation, obligeant le Grand Conseil à interrompre ses travaux. La minorité de gauche du Conseil d'Etat a également rompu la collégialité à cette occasion.

Enfin, 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» a été déposée avec l'appui de 91 députés, soit la majorité absolue du législatif vaudois. Ce texte de-

mande la suspension des mesures de contrainte, l'arrêt des mesures discriminatoires – surtout les interdictions de travail et d'apprentissage – et la création d'une commission d'experts chargée de chercher une issue digne à chaque dossier. Développée une première fois le 7 juin 2005, recevant ensuite le préavis favorable d'une commission, cette motion a été renvoyée au Conseil d'Etat le 5 juillet par une majorité de 78 voix contre 74 et 3 abstentions.

Mauvaise volonté du gouvernement

Le Conseil d'Etat a ainsi été contraint de présenter un projet de décret, ce qu'il a très peu apprécié. Il a exprimé son irritation en déclarant qu'il n'entendait pas, dans l'intervalle, suspendre l'organisation des départs. Comme de nombreuses voix s'étaient élevées pour réclamer une telle suspension, en cohérence avec les objectifs poursuivis par la motion, certains ont dénoncé le «coup d'Etat» du gouvernement refusant de se plier aux injonctions du Grand Conseil, pourtant désigné comme

l'autorité suprême du canton à l'article 92 de la Constitution vaudoise.

A fin octobre 2005, le Conseil d'Etat a présenté un projet de décret, tout en invitant le Parlement à le rejeter et en produisant un exposé des motifs avec de longs développements sur les prétendues violations du droit fédéral qu'entraînerait l'adoption de ce texte. Cette approche n'a été suivie ni par la commission du Grand Conseil, qui a apporté quelques amendements au projet, ni par le plénum qui, le 17.01.06, a adopté le décret en première lecture par 90 voix contre 66 et 8 abstentions.

Des pressions à la limite de la légalité

A y regarder de plus près, force est de constater que les mesures adoptées par l'administration vaudoise se sont situées à la limite de la légalité.

Si l'on revient sur le renvoi forcé des deux jeunes célibataires monténégrins, on note l'absurdité de leur situation, dès lors que ceux-ci ont vu toute leur famille proche régularisée en Suisse. D'autre part, Henri Rothen, chef du Service de la popu-

lation, n'a pas hésité à porter atteinte à leur honneur en leur prêtant un lourd passé pénal, ce qui était faux! Une enquête pénale a d'ailleurs été ouverte, débouchant sur un renvoi en jugement («Calomnie: un chef de service renvoyé devant un tribunal», Swisinfo, 8 septembre 2005). Bien que Jean-Claude Mermoud ait reconnu en partie l'«erreur» de son chef de service, il n'a pas renoncé au renvoi très musclé des deux plaignants avant la fin de l'enquête pénale.

La question du droit au travail est aussi très révélatrice. Rappelons rapidement que, dès 1990, la Loi fédérale sur l'asile prévoit le principe de l'interdiction de travailler, qui s'étend sur les trois premiers mois du séjour, puis dès qu'une décision de départ est devenue définitive (article 43 LAsi). En principe, les déboutés du droit d'asile perdent donc l'autorisation de travail. Toutefois, le législateur a ménagé des exceptions lorsque les départs ne sont pas possibles à court terme. Les formules potestatives de la loi laissent une marge de manœuvre assez large aux administrations cantonales et fédérales concernées.

Le canton de Vaud a utilisé cette latitude, modifiant en 2001 un arrêté sur l'activité lucrative des requérantEs d'asile, qui ne mentionne explicitement que l'interdiction initiale de travailler à l'arrivée en Suisse. Avec la fin de «l'exception vaudoise», c'est aussi la possibilité pour des déboutés de continuer une activité lucrative que le Conseil d'Etat vaudois veut abolir. Deux aspects choquent particulièrement: d'une part, empêcher l'accès au travail est en soi discriminatoire et renforce l'exclusion de personnes au statut déjà fragilisé; d'autre part, le principe de bonne foi est mis à mal, des centaines de déboutés se voyant signifier brutalement une interdiction de poursuivre leur emploi après avoir travaillé plusieurs années, avec la perte de tout droit aux prestations des

assurances sociales. Enfin, il est choquant de voir l'interdiction de travailler à la fin de la procédure d'asile utilisée pour provoquer un «retour volontaire» par la contrainte.

Autorité fédérale et marge de manœuvre cantonale

Les débats qui ont entouré la motion Melly sont aussi très instructifs. Remarquons tout d'abord que celle-ci concrétise le bras de fer entre un exécutif cantonal désireux d'exécuter coûte que coûte les renvois prononcés par l'autorité fédérale et un législatif soucieux de trouver une solution à la situation de quelques centaines de personnes séjournant depuis plusieurs années sur territoire vaudois. En effet, depuis l'été 2004, le nombre des déboutés a diminué, de nombreuses situations ayant été réglées par l'octroi d'une admission provisoire, voire de l'asile (!), tandis que l'on a assisté à quelques départs volontaires.

Face aux arguments du Conseil d'Etat invoquant obstinément le respect du droit et l'inconstitutionnalité de la motion parlementaire, un avis de droit des Professeurs Bernard Voutat et Pascal Mahon, éminents constitutionnalistes, rendu public à fin novembre 2005, est venu apporter un autre regard. Une partie du débat porte sur une analyse divergente des compétences respectives de l'exécutif et du législatif, que nous n'avons pas la place de développer ici. L'autre partie du débat concerne la marge de manœuvre cantonale dans le cadre du fédéralisme d'exécution.

La majorité du Conseil d'Etat affirme que, vu l'obligation faite au canton par le droit fédéral d'exécuter les décisions fédérales en matière d'asile, il n'a aucune compétence en la matière; l'adoption du décret souhaité par le Grand Conseil créerait une situation d'illégalité violant le principe de la fidélité confédérale. Les partisans de la motion et les sou-

tiens des déboutés estiment au contraire que le canton, dans sa tâche d'exécution du droit fédéral, dispose d'une certaine marge de manœuvre; dans la mesure où il est amené à contrôler à titre préjudiciel la validité des décisions fédérales, il devrait en outre ne pas exécuter celles qui sont contraires à la Constitution fédérale et au droit international.

Comme le relèvent Voutat et Mahon, s'il est vrai que la législation sur l'asile enjoint aux cantons d'exécuter les décisions prises par l'Office fédéral, il est tout aussi incontestable que l'organisation fédérale permet une marge de manœuvre. Celle-ci dépend aussi du contexte dans lequel s'inscrit l'action du canton, qui n'est pas un simple et aveugle exécutant du droit fédéral. Au contraire, lors de la mise en œuvre cantonale, il est possible de tenir compte d'éléments qui ont échappé à l'autorité fédérale au moment où elle a statué. C'est d'ailleurs exactement ce qui s'est passé avec la fameuse «exception vaudoise» défendue il y a peu par le Conseil d'Etat lui-même, par exemple dans ses rapports 2002 et 2003 sur la politique d'asile. Il est piquant de voir dans ces textes récents le gouvernement vaudois affirmer à répétition reprises vouloir appliquer le droit fédéral «avec discernement», le cas échéant en n'appliquant pas certaines décisions fédérales: tout l'opposé de sa position actuelle.

Des décisions négatives entachées de nullité

Il faut rappeler à ce stade que les décisions négatives de l'autorité fédérale sont, en l'occurrence, fortement entachées de nullité. Comme le Professeur Pierre Moor, dans son avis de droit de septembre 2004 dont nous avons parlé dans notre précédent article, Me Minh Son Nguyen (avocat et chargé de cours à l'Université de Lausanne) démontre, dans un autre avis de droit du 4 mars

2005, que l'acte conduisant au refus de l'admission provisoire et au prononcé du renvoi constitue une décision au sens technique, qui doit par conséquent être motivée et pouvoir faire l'objet d'un recours conformément aux règles générales du droit administratif découlant du droit constitutionnel et du droit international. Notons que le Service de justice avait déjà admis la pertinence de l'argument dans un document du 14 septembre 2004.

Or, dans les cas qui nous occupent, les refus de l'Office fédéral n'ont jamais été motivés. D'autre part, le Département fédéral de justice et police, autorité de recours compétente dans ces cas, n'a pas du tout examiné les recours quant au fond, car il a considéré qu'il ne s'agissait pas de décisions. C'est dire, donc, qu'il n'y a eu aucun contrôle du bien-fondé matériel des refus de l'Office fédéral.

Cette absence de contrôle viole gravement les principes fondamentaux de l'Etat de droit, à quoi s'ajoute le non-respect de l'interdiction de l'arbitraire et de la Convention internationale des droits de l'enfant. Voutat et Mahon en déduisent une chaîne de conséquences: les décisions prises en la matière sont nulles; cette nullité peut être constatée par toute autorité dans le cadre de l'application des mesures de contrainte; les décisions nulles étant inexécutables, il s'ensuit que le canton peut s'autoriser à ne pas faire usage des mesures de contrainte. Une telle renonciation peut donc être vue comme conforme au droit fédéral dans son ensemble, sous l'angle des garanties de procédure fixées notamment par la Constitution.

D'ailleurs, en matière de contrainte, le droit fédéral se caractérise par la formulation potestative des art. 13a et 13b LSEE, ce qui implique forcément que le canton est en droit de renoncer, dans certaines situations, à l'usage de mesures de contrainte. Une illustration est

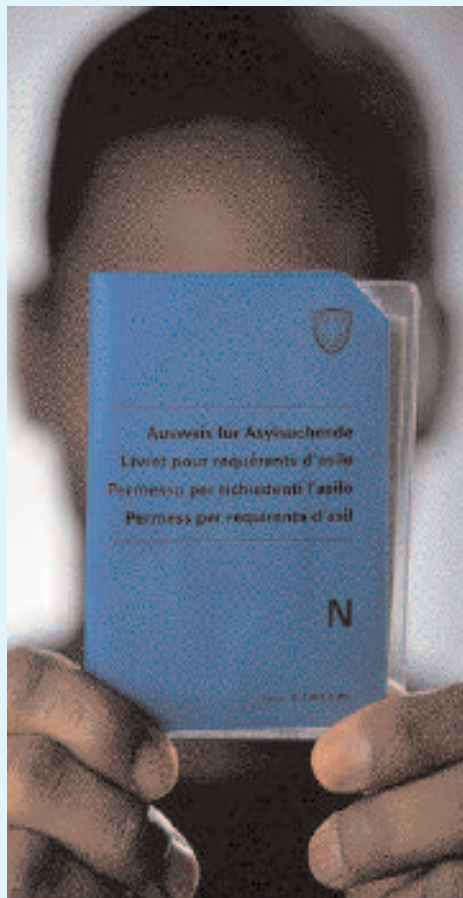
donnée à Neuchâtel par la circulaire n° 2308 destinée à préciser l'application des Directives fédérales «relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne»: le canton affirme ne pas vouloir appliquer certaines mesures (entraves aux mains ou aux pieds, contention sur chaise roulante ou sur civière, camisole de force, pose de couches-culottes), puis, de manière générale, ne vouloir appliquer les rapatriements sous contrainte qu'avec une retenue extrême et dans le strict respect de la CEDH.

Raison d'Etat vs droits humains

Une large fraction de la société vaudoise ne reconnaît pas à l'Etat la légitimité de briser la vie des déboutés et de porter atteinte à leurs droits fondamentaux. La force du mouvement est venue de l'alliance de secteurs divers de la société, porteurs de visions du monde très différentes, mais convergeant sur des valeurs humanistes et démocratiques, sur une certaine exigence de communauté.

A l'instar de Voutat et Mahon, on doit considérer que le souci exprimé par le gouvernement cantonal de respecter la législation constitue en réalité un souci plus politique que proprement juridique de transformer, au nom du droit, la politique vaudoise en matière d'asile.

Et que penser de la situation des 175 Éthiopiens et Érythréens, pour lesquels le gouvernement vaudois a annoncé fin décembre 2005 avoir entrepris des démarches auprès de la Confédération afin de



KEYSTONE

Derrière la menace pesant sur les déboutés, c'est une part de notre humanité et de notre dignité que l'on cherche à expulser

débloquer leur situation, vu le refus de leurs pays respectifs d'admettre leurs ressortissants expulsés? Une telle intervention, déclarée impossible pendant plus d'une année, est soudainement devenue possible, comme par miracle...

Dans toute cette affaire, les droits humains les plus élémentaires subissent une offensive brutale. Derrière la menace pesant sur les déboutés, c'est une part de notre humanité et de notre dignité qu'on cherche à expulser. Celles et ceux qui poussent au démantèlement d'une politique d'asile qui ne mérite déjà plus son nom sont d'ailleurs les mêmes qui promeuvent d'autres attaques sociales contre les plus faibles, chômeurs/euses, invalides, bénéficiaires de l'aide sociale ou assurés maladie en difficulté.

Pour d'autres informations: voir le site très complet www.stoprenvoi.ch