

Asile: les enjeux d'une mise au pas cantonale

Dans le canton de Vaud, un large mouvement lutte contre le renvoi de centaines de déboutés du droit d'asile. Pour les autorités, il ne s'agit que d'appliquer des décisions fédérales et de mettre fin à l'«exception vaudoise». Historique et enjeux juridiques.

■ CHRISTOPHE TAFELMACHER

Commençons par un peu d'histoire. Cette fameuse «exception vaudoise» recouvre en réalité plusieurs situations qui se sont créées depuis l'année 1997 et au travers desquelles le gouvernement cantonal a manifesté une approche différente de celle préconisée par l'administration fédérale.

Ainsi, en tout premier lieu, il convient de rappeler le mouvement des ex-saisonniers de l'ex-Yougoslavie. Fin 1996, environ deux cents personnes se retrouvaient exclues de toute autorisation de séjour, malgré de nombreuses années de labeur comme saisonniers en Suisse, victimes de la rétrogradation de la Yougoslavie dans le 3e cercle en 1991. A la suite d'une forte mobilisation,

marquée notamment par une pétition munie de plusieurs milliers de signatures, le gouvernement vaudois décrétait en été 1997 un moratoire sur les expulsions. Après de nombreuses démarches juridiques infructueuses, une régularisation collective du séjour a été obtenue en 2000 par le conseiller d'Etat chargé du dossier, à l'issue de longues négociations avec la Cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), Ruth Metzler. A noter que, dans l'intervalle, les personnes concernées ont pu poursuivre séjour et travail en recevant des attestations cantonales de séjour.

1998: soutien du canton de Vaud aux Bosniaques

En 1998, le Conseil d'Etat vaudois montrait à nouveau une sensibilité particulière, cette fois-ci en faveur des Bosniaques. Alors que l'Office fédéral des réfugiés (ODR) estimait que leur retour en Bosnie-Herzégovine était exigible, le canton de Vaud, interpellé par diverses associations, ne pouvait accepter de renvoyer des personnes non pas vers leur région d'origine en Republika Srpska, mais auprès de la Fédération croato-musulmane, augmentant ainsi le nombre de déplacés intérieurs. En admettant le retour de tous les Bosniaques dans les zones où leur ethnie était majoritaire, les autorités suisses entérinaient la partition ethnique du

pays recherchée par les nationalistes serbes dès le début de la guerre. Paraissait également problématique le fait que les réfugié-e-s bosniaques présentaient souvent des séquelles des traumatismes subis pendant la guerre, pourtant non reconnues au niveau fédéral. On doit signaler la situation particulière des survivant-e-s et rescapé-e-s du génocide de Srebrenica en juillet 1995, parfois des personnes âgées, que l'on renvoyait vers des champs de ruines, minés, sous l'autorité des agresseurs d'alors.

En 2000, cela aurait dû être le tour des Kosovars, à qui les autorités fédérales avaient fixé un délai de départ au 31 mai. Si un certain nombre de personnes ont pu concrètement assumer cette perspective, d'autres ne le voyaient pas du même œil. Parmi ces dernières, on trouvait des Kosovar-e-s vivant en Suisse depuis plusieurs années, avec leurs enfants, et qui y avaient reconstruit leur existence. Mais aussi des membres de minorités ethniques de Kosovë, victimes de graves discriminations, reconnues par d'autres pays européens qui leur accordent l'asile encore aujourd'hui. Ou encore, des femmes isolées qu'un retour en Kosovë, seules ou avec leurs enfants, condamne au mieux à une vie d'exclues, au pire à des violences de toutes sortes.

L'essor de «En 4 ans on prend racine»

Dès 2000, le mouvement «En 4 ans on prend racine», fort d'un large soutien populaire, a effectué de nombreuses démarches pour sensibiliser le canton à la bonne intégration de ses membres. Il a fallu que neuf personnes prennent refuge pendant

Breite Bewegung gegen Rückschaffungen im Kanton Waadt

Schon in der Frage des Aufenthaltsrechts der Exsaisonniers und der bosnischen Flüchtlinge in den 1990er-Jahren nahm der Kanton Waadt eine liberale Haltung ein. Zurzeit stellt sich die Frage erneut bei mehreren hundert Personen, denen der Bund den Aufenthalt definitiv verweigert hat. Der Autor spricht sich unter anderem aus Gründen des Willkürverbots und des Vertrauensgrundsatzes gegen einen Vollzug der vom Bund verfüigten Rückschaffungen aus.

quatre mois en 2001 pour que l'exécution des renvois soit suspendue et que de véritables discussions aient lieu avec les autorités cantonales. De son côté, l'Association des femmes kosovares isolées finissait par obtenir un moratoire de fait sur les expulsions.

La «circulaire Metzler»: nouvelles perspectives

Fin 2001, une circulaire était émise par les chefs respectifs des offices fédéraux des étrangers et des réfugiés, connue sous le nom de «circulaire Metzler». Présentée comme une réponse au mouvement des sans-papiers et à ses revendications, cette ordonnance administrative poursuivait un double objectif: d'une part préciser les conditions d'octroi d'une exception aux mesures de limitation pour les personnes relevant de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), et d'autre part ouvrir pour les personnes relevant de la loi sur l'asile (LAsi) la possibilité d'une admission provisoire à titre humanitaire. S'ouvraient ainsi des perspectives nouvelles pour toutes les personnes n'ayant pas pu être expulsées depuis un certain temps et pouvant justifier d'une bonne intégration. Le canton de Vaud a vu là l'occasion de régler un certain nombre de cas et a commencé à présenter des dossiers, obtenant plusieurs régularisations, notamment pour des membres du mouvement «En 4 ans on prend racine». Nombre de personnes se sont ainsi senties fondées à espérer une issue favorable pour leur propre cas.

Comme on le voit, si le canton de Vaud s'est retrouvé en 2003 avec plusieurs centaines de déboutés du droit d'asile qui auraient dû quitter son territoire, ce n'était pas en raison d'un laisser-aller coupable. En réalité, le Conseil d'Etat avait été interpellé par diverses associations et pétitions, qui l'avaient amené à prendre conscience des problèmes posés par une poli-



KEYSTONE

tique et une pratique d'asile fédérale excessivement restrictives. Par ailleurs, l'affaire des ex-saisonniers avait montré qu'une solution durable, à la fois conforme aux règles de l'équité et aux attentes légitimes des administrés, pouvait être trouvée pour de très nombreuses personnes, à condition que les autorités cantonales s'y engagent et que la population affiche son soutien. Le conseiller d'Etat Claude Ruey avait résumé la situation ainsi: «Là où il y a une volonté, il y a un chemin!» D'ailleurs, la circulaire Metzler, elle-même réponse à un mouvement populaire, semblait offrir une issue pour une bonne partie des dossiers visés.

2003: mise au pas et mouvement de soutien

Dès la fin de l'année 2003, le nouveau conseiller d'Etat a souhaité faire place nette. Après un premier tri sur les quelque 2500 personnes dont

le renvoi était en attente, le canton a retenu 1273 dossiers jugés dignes d'être présentés à l'ODR.

Le canton a ensuite signé en mai 2004 un «protocole d'engagements» avec la Confédération. Celle-ci ne s'engageait qu'à examiner «dans un état d'esprit positif» (sic) la totalité des dossiers présentés au 1er avril 2004, et uniquement sous l'angle de la circulaire Metzler. De son côté, le canton de Vaud s'obligeait par avance à assurer l'exécution du renvoi des personnes dont le dossier ne serait pas retenu, ceci sans même connaître le résultat de l'examen fédéral. Le protocole mentionne un taux d'acceptation probable de 50%, sur le vu de l'expérience d'autres cantons. En vérité, voilà un élément très curieux, dans la mesure où aucun canton n'a soumis un tel nombre de cas auparavant... Tout indique qu'il s'agit bel et bien d'un taux «politique», résultat des négociations. Et effectivement, le 10 août, l'ODR annonçait le résultat

14.09.04: le chancelier du canton de Vaud (tout à gauche) avec les élus locaux venus lui remettre la pétition en faveur des 523 requérants d'asile déboutés dans le canton

de son «examen»: sur les 1273 cas présentés, 680 personnes se sont vu refuser une admission provisoire. La prétendue «analyse» au cas par cas débouchait, comme par miracle, sur le taux d'acceptation de 50% «estimé» en mai 2004.

Face aux menaces d'exécution des renvois, médias, œuvres d'entraide, syndicats, Eglises, associations d'étrangers, mais aussi élus municipaux, artistes et intellectuels, sans oublier une majorité du Grand Conseil, députés bourgeois en tête, ont exprimé leur soutien aux débouté-e-s. La pétition de soutien a récolté rapidement plus de 14 000 signatures, démontrant que la population suisse n'est pas aussi foncièrement antiréfugiés que le discours dominant veut nous le faire croire.

Enjeu et problèmes juridiques

Ce serait une erreur de croire qu'il ne s'agit ici que d'une affaire vaudoise. L'enjeu est en réalité de faire taire toute velléité cantonale de contester les décisions aberrantes de l'ODR, et d'éviter que les acteurs sociaux et politiques les plus directement en prise avec les réalités des réfugié-e-s ne viennent témoigner de l'inertie d'une politique d'asile qui ne sait même plus protéger celles et ceux qui en ont besoin. Au fond, régulariser l'ensemble des cas présentés par le canton de Vaud n'aurait provoqué aucun problème particulier, puisqu'il s'agissait précisément de personnes bien intégrées dans leur environnement social, scolaire et professionnel. Mais cela aurait signifié donner raison à un canton qui avait refusé d'expulser les survivants de Srebrenica en 1998, qui avait fini par se montrer sensible au sort des Kosovars devant partir en 2000 ou des Kosovares isolées. Et ça, c'était intolérable...

En effet, la première chose qui frappe lorsqu'on examine les diverses situations qui composent le groupe des

680 débouté-e-s, c'est le constat accablant de la faillite de la politique d'asile actuelle. En témoigne le cas de cette famille, dont le père a subi, en raison de ses activités politiques, arrestations et tortures, qui l'ont amené à prendre le chemin de l'exil. Malgré de tels motifs, malgré des séquelles des mauvais traitements attestées sur le plan médical, l'asile ne lui a pourtant pas été octroyé; ces mêmes séquelles n'ont pas non plus débouché sur une admission provisoire pour raisons médicales; les risques invoqués en cas de retour n'ont pas été pris en compte; enfin, ultime espoir, la bonne intégration sociale et professionnelle du père, malgré des périodes d'interdiction de travailler, ou celle des enfants, régulièrement scolarisés, n'a pas été prise en considération sous l'angle de l'admission provisoire à titre humanitaire.

Ce constat d'arbitraire fédéral a été confirmé par le «groupe de travail mixte» (GTM) mis en place en septembre 2004 par le gouvernement vaudois. Composé de deux membres de l'administration et de deux experts désignés par la section suisse d'Amnesty International, le GTM avait pour mandat de vérifier si les dossiers présentés par le canton étaient bien complets. Dans son rapport final, le GTM adresse des critiques assez sérieuses tant à l'administration cantonale que fédérale: fiche de transmission cantonale sommaire comprenant souvent des lacunes; nombre de dossiers lacunaires s'agissant de l'intégration sociale et de l'état de santé; modification de la situation des intéressé-e-s non prise en compte par l'autorité fédérale. Les experts ont également relevé que de nombreux dossiers auraient dû être admis sous l'angle de l'intégration, eu égard au principe de l'égalité de traitement et au vu de la jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d'asile ou de la pratique de l'ODR. A côté de cela, le GTM a signalé que plusieurs dizaines de cas

semblaient présenter des obstacles sérieux quant à l'impossibilité ou l'inexigibilité de l'exécution du renvoi.

Une majorité de dossiers rejetés par l'ODR

Malgré ce travail approfondi, l'immense majorité des dossiers présentés une nouvelle fois par le canton sur recommandation du GTM ont été rejetés par l'ODR. C'est le lieu de souligner un des principaux problèmes juridiques qui se présentent dans cette affaire. Selon le rapport du GTM, «nous relevons que l'absence de motivations de l'ODR nous a contraints à deviner les motifs de refus, ce qui n'était guère satisfaisant au plan juridique». En effet, par le biais d'un raisonnement tortueux, l'ODR considère que la «circulaire Metzler» – qu'il a lui-même émise! – ne repose sur aucun fondement juridique, et qu'en refusant d'accorder des admissions provisoires, il ne fait qu'émettre une confirmation de la décision de renvoi préalable; faute de décision au sens formel, il n'y aurait donc lieu ni de communiquer les motifs du refus fédéral ni d'offrir une voie de recours. Un avis de droit du Professeur Pierre Moor, établi le 8 septembre 2004 sur cette question spécifique, démontre pourtant le contraire: selon cet expert, en présence de nouveaux éléments de fait ou de droit, l'acte par lequel l'ODR décide de ne pas entrer en matière sur une demande d'admission provisoire pour des étrangers qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi, avec exécution immédiate, datant de plusieurs années, mais où il n'y a pas eu exécution, est bien une décision; en outre, si l'ODR entre en matière, mais refuse malgré tout d'accorder l'admission provisoire, ce rejet constitue également une décision.

Il ne s'agit pas là d'un débat théorique abstrait. Au contraire, plusieurs centaines de personnes se voient refuser la régularisation de leur séjour

sans avoir aucun moyen ni de comprendre les motifs de ce refus ni de faire contrôler l'examen de l'ODR. C'est ériger l'arbitraire administratif et le fait du Prince en norme de fonctionnement dans le domaine de l'asile et des étrangers, ce qui est une atteinte intolérable aux principes fondamentaux de l'Etat de droit.

Quelles compétences cantonales?

Autre question litigieuse, on prétend souvent que le canton est démuné de toute compétence en matière d'asile et qu'il ne peut pas agir à l'encontre de décisions fédérales exécutoires. S'il est vrai qu'au fil des nombreuses révisions, la LAsi a ôté l'essentiel des compétences décisionnelles aux cantons, il n'en demeure pas moins que ces derniers sont chargés de l'exécution concrète des décisions de renvoi, ce qui leur confère malgré tout une grande responsabilité. D'autre part, la LSEE prévoit explicitement en son article 14b que le canton peut proposer l'admission provisoire pour les cas où l'exécution du renvoi apparaît impossible, illicite ou inexigible: cette compétence légale dépasse donc largement le cadre restreint de la «circulaire Metzler». Le respect du principe du non-refoulement, *jus cogens* absolu reconnu au niveau international, s'impose aussi à l'autorité d'exécution cantonale, comme l'a rappelé le Tribunal fédéral à propos d'expulsion pénale (ATF 116 IV 105 = JdT 1992 IV 34). Or, dans le cas des débouté-e-s vaudois, l'examen fédéral des risques en cas de retour date de plusieurs années et une réactualisation s'avérerait nécessaire dans de nombreux cas, comme relevé par le GTM. Ainsi, l'organisme des Nations Unies chargé de l'administration de la Kosovè a tout récemment annoncé qu'il n'acceptait plus le retour de certaines catégories de personnes vulnérables: voilà un bon exemple de motif sérieux s'opposant

à l'exécution du renvoi et justifiant ainsi l'admission provisoire!

Signalons encore qu'aucune autorité n'a examiné les dossiers litigieux sous l'angle de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, malgré le fait que plus d'une centaine de mineurs soient visés. Or, la Suisse s'y est engagée à ce que chaque décision soit prise en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant, devant lui assurer protection et soins nécessaires à son bien-être; de plus, la convention reconnaît le droit à l'éducation. Lorsqu'on prétend rapatrier des mineurs dans des pays dévastés par les guerres ou les partitions ethniques, il n'est pas du tout évident que ces droits soient respectés...

Qu'est devenu le principe de confiance?

Ne devrait-on pas aussi évoquer le principe de confiance, dont on rappelle qu'il prime sur la légalité dans certaines conditions? Le canton a ouvertement laissé ces personnes poursuivre leur séjour et leur intégration en Suisse. Est-il fondé aujourd'hui à exiger leur départ au mépris de toutes ces années de vie dans notre pays?

Jusqu'ici, malgré d'innombrables interventions, les autorités cantonales et fédérales ont refusé d'entendre la protestation populaire ou les arguments juridiques, tout en prétendant ancrer leur action dans le droit... L'affaire n'a pas encore trouvé d'issue à l'heure d'écrire ces lignes. En cas d'échec, un chef de service vaudois décrivait, non sans un certain cynisme, ce qui allait se passer: «Une fois les mesures de contrainte prononcées, la police ira chercher les gens chez elles (sic) [...] On ne le dit pas trop fort, mais si elles n'y sont pas, nous les radierons simplement de nos statistiques et leur couperons l'assistance. Il n'y aura pas d'obsession à renvoyer ces 523 personnes. Il n'y a pas de raison de les traiter différemment que les 20 000 clandestins que



compte déjà le canton. Elles risquent simplement d'être prises au hasard des contrôles de police.» (Le Courrier, 26.11.04).

Dernier rebondissement en date, le Conseil d'Etat vaudois a indiqué, le 18.01.05, qu'il confirmait la nécessité pour les personnes visées de quitter le territoire tout en suspendant les mesures de contrainte pour les familles avec enfants, les femmes kosovares isolées ou provenant de Srebrenica (sic). Cette étrange non-décision semble enterrer définitivement toute idée d'une sensibilité différente en matière d'asile de la part du canton. Par ailleurs, aucun débouché n'est donné à cette suspension, qui ne vis que l'exécution forcée et non les décisions originaires. Le gouvernement annonce toutefois vouloir faire le point après trois mois: l'affaire n'est donc pas encore tout à fait close...

Pour plus d'informations sur le mouvement des déboutés: www.stoprenvoi.ch

Lausanne, automne 2004. Un avenir d'exclue pour cette jeune mère de famille kosovare?