

RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

523 – 3^e rapport du Conseil d'État au Grand Conseil répondant aux objets suivants :

- **Postulat Gérard Bühlmann et consorts visant à assurer la transparence et le respect des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non-refoulement de demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR (03_POS_075) ;**
- **Interpellation Jean-Yves Pidoux demandant des précisions sur le traitement réservé aux 523 requérants d'asile dont la demande a été refusée (04_INT_216) ;**
- **Interpellation Josiane Aubert et consorts suite à la douloureuse situation de la famille CULLU : quelle évaluation du risque est faite par les autorités cantonales et fédérales lors d'un retour ? De quel sérieux peut-on créditer les programmes d'aide au retour et le suivi sur place ? (04_INT_220) ;**
- **Interpellation Nicolas Mattenberger suite au dépôt de l'avis de droit du Pr. Pierre Moor sur la nature de l'acte de refus et de l'admission provisoire en droit d'asile (04_INT_224) ;**
- **Interpellation Mireille Aubert et consorts - De quelques conditions de retour à Srebrenica (04_INT_248) ;**
- **Interpellation Anne Weill-Lévy - Requérants déboutés - quel retour ? (04_INT_249) ;**
- **Interpellation Jaqueline Bottlang-Pittet - Les conditions pour un retour volontaire des requérants déboutés sont-elles toujours vraiment réunies ? (04_INT_250) ;**
- **Interpellation Roger Saugy concernant l'avenir en Suisse de requérants déboutés, mais non expulsables au Kosovo (04_INT_251) ;**
- **Pétition contre les renvois des 523 requérants (04_PET_030) ;**
- **Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le Postulat Georges Glatz et consorts demandant au Conseil d'État que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport (04_POS_117) ;**
- **Postulat Michèle Gay Vallotton et consorts - Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton (04_POS_118) ;**
- **Question Massimo Sandri concernant les requérants déboutés (04_QUE_020) ;**
- **Pétition en faveur des requérants déboutés (05_PET_055) ;**
- **Interpellation Michèle Gay Vallotton sur la décision du Conseil d'État d'interdire aux requérants d'asile déboutés d'exercer une activité lucrative (05_INT_288) ;**
- **Interpellation Roger Saugy intitulée "qu'a fait, que fera, que pourrait faire le Conseil d'État pour respecter la Convention des droits de l'enfant dans le cadre de la gestion des renvois des requérants d'asile ?" (05_INT_312) ;**
- **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 (05_MOT_095) ;**
- **Interpellation Claude-Alain Voiblet - Ils étaient "523 ?" au début des années 2000, combien**

sont-ils aujourd'hui ? (15_INT_462) ;

- Interpellation Claude-Alain Voiblet - Politique des "523 ?", combien sont-ils aujourd'hui financièrement autonomes de nos institutions sociales et du chômage ? (15_INT_463) ;**
- Postulat Claude-Alain Voiblet et consorts - Que sont devenus les "523" dix ans après leur régularisation ? Le citoyen est en droit de connaître les conséquences de cette politique spécifique à notre canton ! (15_POS_126).**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce rapport s'est réunie le jeudi après-midi 1^{er} septembre 2016 à la Salle de conférences 300 du DECS, Rue Caroline 11, à Lausanne, de 14h00 à 15h20. Elle était composée de Mesdames les Députées Céline Ehrwein Nihan, Isabelle Freymond, Catherine Labouchère ; Messieurs les Députés Jean-Luc Chollet, Régis Courdesse, Alexandre Démétridès, Jean-Michel Dolivo, Yves Ferrari, Denis-Olivier Maillefer, Daniel Meienberger, Serge Melly, Yvan Pahud, Jean Marc Sordet, Michel Rau ainsi que du soussigné, confirmé dans le rôle de président. Monsieur le Conseiller d'État Philippe Leuba, chef du Département de l'économie et du sport (DECS) était également présent à cette séance ainsi que M. Stève Maucci, chef du Service de la population (SPOP). La prise des notes durant la séance a été assurée par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). Nous le remercions pour son travail.

Monsieur le député Philippe Vuillemin, confirmé dans son rôle de président-rapporteur, propose à la commission d'examiner cet objet en se basant sur la lettre émanant du Bureau du Grand Conseil sous la forme d'un courrier envoyé aux députés le 3 mars 2016 et abordant cette problématique « de l'affaire des 523 ». Cette proposition est une marche à suivre avec un corps central du texte qui est la motion Serge Melly, débattue en 1^{er} débat au Grand Conseil, mais jamais reprise depuis lors. Cette motion était accompagnée d'autres objets :

- (375) : un rapport sur les requérants d'asile adopté par le Conseil d'État le 5 juillet 2006 et examiné par une commission parlementaire, mais jamais soumis au plénum ;
- (384) : un rapport complémentaire adopté par le Conseil d'Etat le 30 août 2006 et examiné par une commission parlementaire, mais jamais soumis au plénum ;
- (63) : un 2^e rapport complémentaire à la motion Melly examiné par une commission parlementaire, soumis au plénum lors d'un 1^{er} débat, mais pas en 2^e débat suite à un vote du Grand Conseil le 16 décembre 2008 qui a renvoyé tous les objets au gouvernement jusqu'au règlement du statut de douze personnes alors encore en suspens.

Il en est fait ainsi.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le gouvernement ne souhaite pas refaire à un historique détaillé de « l'affaire des 523 » et n'entend pas donner plus de détails individualisés sur chaque cas au nom de la protection de données. Pour rappel, ces 523 personnes faisaient partie d'un groupe plus large de 2'000 personnes qui a fait l'objet de discussions entre ses prédécesseurs en charge de l'asile au Conseil d'État et M. Blocher, alors Conseiller fédéral en charge de l'asile, visant à une régularisation à titre humanitaire. Sur ces 2'000 personnes, l'exécutif avait pris l'engagement d'en renvoyer 523. Suite à cela, il y a eu le dépôt de la motion Melly, et un projet de loi en décolant, contenant trois demandes précises :

- pas d'exécution des renvois de ces 523 personnes ;
- la délivrance d'une autorisation de séjour pour celles-ci ;
- la délivrance d'une autorisation de travail pour celles-ci.

Sur le plan juridique, l'avis du gouvernement n'a pas changé. Ces trois demandes sont inconstitutionnelles, car elles sont réglées par le droit fédéral. De plus, ces personnes ne satisfaisaient pas aux exigences du cadre fédéral. Depuis le 1^{er} débat sur la motion Melly, le gouvernement s'est appuyé sur le dispositif du droit fédéral visant à trouver des solutions pour ces personnes ; pour une partie d'entre elles, cela a été le cas via une régularisation humanitaire. Une autre partie de ces 523 personnes sont parties ou ont obtenu une régularisation par d'autres moyens.

À ce jour, il reste deux personnes dont le statut reste en suspens : une est en prison et l'autre fait l'objet d'une condamnation pénale. De facto, cela rend impossible une régularisation humanitaire. Aujourd'hui, il y a un bilan global final de la situation de ces 523 et du coup la motion Melly est devenue sans objet pour le Conseil d'État. Ce rapport final satisfait les préoccupations du Grand Conseil sur le fond tout en respectant le cadre juridique, à contrario de la motion Melly.

3. POSITION DU MOTIONNAIRE

C'est suite à la suspension du moratoire sur l'expulsion des 2'000 personnes que cette motion avait été déposée. La raison du dépôt de cette motion se justifiait surtout par le fait que le canton de Vaud était empêtré dans « cette affaire des 523 ». Aujourd'hui, la motion est devenue sans objet et l'affaire réglée malgré encore deux cas en suspens. Par contre, le refus du décret, découlant de cette motion, reviendrait « à jeter le bébé avec l'eau du bain ». Ce décret n'est pas anticonstitutionnel sur la base de l'avis de droit, demandé à l'époque au professeur Pierre Moor, et contient des pistes d'action qu'il serait dommageable de ne pas conserver si une telle affaire devait à nouveau survenir dans le canton de Vaud.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Il est souhaité une clarification sur la procédure à mener : sur la base du courrier du 3 mars 2016 concernant les autres objets (interpellations et postulats notamment) qui ont déjà fait l'objet de votes en commission, la commission souhaite-t-elle un nouveau vote aux réponses aux postulats Glatz, Bühlmann et Gay-Vallotton, qui n'ont jamais discutés au Grand Conseil ? Cette problématique se retrouve également pour les rapports (384 et 375) où des rapports de majorité et de minorité ont été rédigés.

Concernant les divers postulats, l'intention est d'en discuter pour qu'ils soient effectivement votés en commission puis au parlement. Par rapport aux diverses interpellations, il est souhaité une discussion puis une prise d'acte au Grand Conseil. Enfin, pour tous les autres rapports complémentaires (384) et (375), qui ont été examinés en commission, mais jamais au plénum, la commission devrait se borner à prendre acte de ceux-ci.

Quoiqu'il en soit, le noyau central de la discussion reste la motion Melly, avec la possibilité de mener un 2^e débat. Le Conseil d'Etat déclare que le Grand Conseil attend une détermination de la commission sur l'ensemble des objets, sans exception.

Un commissaire rejoint le motionnaire pour dire que le débat sur « l'affaire des 523 » est devenu sans objet. Toutefois, celui-ci devrait porter sur la constitutionnalité du décret. La motion et le décret s'inscrivaient dans la marge de manœuvre des cantons sur une série de questions en lien avec la législation sur les étrangers. Le résultat a permis de trouver une solution humaine et respectueuse de ces personnes. Aujourd'hui, la législation a en partie changé et il est donc difficile de se baser sur l'avis de droit de l'époque. Même avec les changements actuels dans la loi sur l'asile (LAsi), cela pourrait être encore une compétence d'un parlement en termes d'asile. Un autre point justifiant son refus de ne pas adopter le décret est que cette problématique pourrait, certes différemment, se poser à nouveau aujourd'hui pour des groupes de personnes (Syriens, Afghans, Érythréens). Il est nécessaire d'avoir une protection pour eux et les cantons peuvent adopter des positions juridico-politiques.

Plusieurs autres commissaires expriment leur satisfaction quant :

- à la fin de cette affaire ;
- au travail de clarification entrepris dans ce rapport et la sérénité des débats depuis quelques années.

Mis à part deux personnes, toutes les autres personnes ont eu droit à un bon traitement de leur cas ; ce qui a pour conséquence que ces députés iront dans le sens du Conseil d'État concernant le refus du décret. Il est rappelé qu'il y a 10 ans la situation était très tendue.

Le décret mérite dès lors une double analyse :

- son périmètre : les choses sont claires quant à la situation délicate des deux personnes restantes ;

- sa constitutionnalité : par rapport au fédéralisme d'exécution, le décret est nécessaire en regardant notamment la situation migratoire actuelle.

Plusieurs commissaires souhaitent s'abstenir sur ce décret. En effet, celui-ci pourrait se révéler utile à l'avenir

5. ÉTUDE DU RAPPORT (309 – JUIN 2016)

Au vu de la complexité de l'enchaînement des objets parlementaires dans le temps et des procédures partielles, quelquefois non abouties devant le Grand Conseil, nous donnons dans un même paragraphe, les discussions et les votes.

Il est demandé formellement si la commission souhaite revoter sur les divers rapports et réponses aux postulats et interpellations ou si elle souhaite uniquement être nantie des votes de l'époque.

Le gouvernement met en garde la commission que si elle, et par la suite le Grand Conseil, n'acceptent pas les réponses à ces postulats, le Conseil d'État devra venir avec un nouveau rapport. Ce qui ne ferait pas sens, les réponses datant de 2006. La commission accepte de revoter, mais demande également à être nantie, pour information, des votes de l'époque.

5.1 Rapport (375)

5.1.1 Réponse du Conseil d'État au Postulat Gérard Bühlmann et consorts visant à assurer la transparence et le respect des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non-refoulement de demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR (03/MOT/ 21)

À l'époque, la commission parlementaire avait accepté la réponse à ce postulat par 10 voix pour et 5 abstentions.

Par 12 voix pour et 3 abstentions, la commission accepte la réponse du Conseil d'État au postulat Bühlmann.

5.1.2. Réponse du Conseil d'État au Postulat Georges Glatz demandant que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport

À l'époque, la commission parlementaire avait refusé la réponse à ce postulat par 7 voix contre, 6 voix pour et 1 abstention.

Par 9 voix pour et 6 abstentions, la commission accepte la réponse du Conseil d'État au postulat Glatz.

5.1.3 Réponse du Conseil d'État au Postulat Michèle Gay Vallotton « Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton »

À l'époque, la commission parlementaire avait accepté la réponse à ce postulat par 8 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

Par 9 voix pour et 6 abstentions, la commission accepte la réponse du Conseil d'État au postulat Gay Vallotton.

5.1.4 Réponses au Conseil d'État au Grand Conseil aux interpellations :

- *Jean-Yves Pidoux demandant des précisions sur le traitement réservé aux 523 requérants d'asile dont la demande a été refusée*
- *Josiane Aubert suite à la douloureuse situation de la famille CULLU : quelle évaluation du risque est faite par les autorités cantonale et fédérale lors d'un retour ? De quel sérieux peut-on créditer les programmes d'aide au retour et le suivi sur place ?*
- *Nicolas Mattenberger suite au dépôt de l'avis du Pr. Moor sur la nature de l'acte de refus et de l'admission provisoire en droit d'asile*
- *Jacqueline Bottlang-Pittet : «Les conditions pour un retour volontaire des requérants déboutés sont-elles toujours vraiment réunies ? »*
- *Mireille Aubert : « De quelques conditions de retour à Srebrenica »*
- *Anne Weil-Lévy : «Requérants déboutés – quel retour ?»*

- Roger Saugy concernant l'avenir en Suisse de requérants déboutés, mais non expulsables au Kosovo
- Michèle Gay Valotton sur la décision du Conseil d'État d'interdire aux requérants d'asile déboutés d'exercer une activité lucrative
- Roger Saugy : «*Qu'a fait, que fera, que pourrait faire le Conseil d'État pour respecter la Convention des droits de l'enfant dans le cadre de la gestion des renvois des requérants d'asile ?*»

Ces interpellations n'ont pas fait l'objet de discussions au sein de la commission.

À l'époque, la commission parlementaire avait adopté ce rapport par 9 voix pour et 6 abstentions.

Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte ce rapport complémentaire (375).

5.2 Rapport complémentaire (384)

À l'époque, la commission parlementaire avait refusé ce rapport complémentaire par 8 voix contre, 7 voix pour.

Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte ce rapport complémentaire (384).

5.3 Réponse du Conseil d'Etat Postulat Claude-Alain Voiblet et consorts - Que sont devenus les "523" dix ans après leur régularisation ? Le citoyen est en droit de connaître les conséquences de cette politique spécifique à notre canton ! (15_POS_126)

Bien que la réponse à ce postulat Voiblet ait été formellement acceptée par 14 voix pour et une abstention, ce postulat n'aurait dû figurer dans ce rapport, car il a été classé par le Grand Conseil et, par conséquent, n'a jamais été renvoyé au Conseil d'État. Ce vote ne sera pas repris dans le rapport de la commission.

5.3.1 Réponses aux :

- *Interpellation Claude-Alain Voiblet - Ils étaient "523 ?" au début des années 2000, combien sont-ils aujourd'hui ? (15_INT_462)*
- *Interpellation Claude-Alain Voiblet - Politique des "523 ?", combien sont-ils aujourd'hui financièrement autonomes de nos institutions sociales et du chômage ? (15_INT_463)*

Il est demandé si ce sont bien soixante-huit personnes qui sont à la charge de l'État de Vaud, dont quarante-six personnes à l'aide sociale et vingt-deux personnes au chômage. Une rapide projection financière fait état d'un coût minimum de CHF 240'000.- (68 x CHF 3'500.-), soit CHF 2,8 millions annuels. Pour ce commissaire, le bilan de cette affaire n'est pas positif.

D'autres commissaires souhaitent ne pas s'arrêter seulement au bilan financier de cette affaire, mais également humain. Une vie humaine ne peut pas être chiffrée. Il faut s'opposer à cette vision d'un bilan strictement financier. Par ailleurs, un bilan également économique et social de cette affaire permet de voir qu'un nombre non négligeable de personnes, naturalisées et installées dans le canton, ont contribué de manière extrêmement positive au canton et à son enrichissement. La migration, de manière générale, a enrichi et enrichit la Suisse. Enfin, il est ajouté que la prise en charge sociale des personnes présente également un avantage sécuritaire, car ils échappent à la précarité et à la délinquance. Le fait de pouvoir trouver une formation ou un emploi est un investissement en matière de sécurité sociale.

Le gouvernement conclut cette discussion en disant qu'il n'est pas en mesure d'effectuer un bilan financier complet de « l'affaire des 523 ». Il faut tenir compte d'un certain nombre de paramètres : coûts financiers et sociaux, mais aussi création de richesses, impôts et cotisations payés. Les arguments susmentionnés relèvent davantage de la profession de foi que de la réalité.

5.4 EMPD 309 (janvier 2006) et Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil (63 – janvier 2008)

5.4.1 Rapport final du Conseil d'État au Grand Conseil à l'EMPD créant le décret à la suite du renvoi au CE de 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 bonne fois pour toutes.

Article premier

En page 26 du rapport, il y a l'article premier amendé par le Grand Conseil lors du 1^{er} débat. La commission procède au 2^e débat. En outre, il est indiqué, à ce stade, qu'il existe trois possibilités pour la commission de voter ce décret sur le plan politique (à noter que le dépôt d'amendement n'aurait plus aucun sens d'un point de vue politique) :

- adopter le décret comme au 1^{er} débat avec la possibilité d'un recours à la Cour constitutionnelle ;
- s'abstenir sur les articles et refuser le décret en vote final ;
- adopter les articles et s'abstenir sur le décret en vote final.

La commission décide de voter les articles ainsi que de procéder à un vote final ; l'entrée en matière n'étant plus nécessaire.

Alinéa 1

Par 7 voix pour et 8 abstentions, la commission adopte cet alinéa 1 tel que voté à l'issue du 1^{er} débat au Grand Conseil.

Alinéa 2

Par 7 voix pour et 8 abstentions, la commission adopte cet alinéa 2 tel qu'amendé et voté à l'issue du 1^{er} débat au Grand Conseil.

Article 2

À l'unanimité de ses membres, la commission adopte tacitement cet article 2 tel que voté à l'issue du 1^{er} débat au Grand Conseil.

Article 3

Par 7 voix pour et 8 abstentions, la commission adopte cet article 3 tel qu'amendé et voté à l'issue du 1^{er} débat au Grand Conseil.

Articles 4, 5, 6 et 7

Par 7 voix pour et 8 abstentions, la commission adopte les articles 4, 5, 6 et 7 tels qu'amendés et votés à l'issue du 1^{er} débat au Grand Conseil.

Vote final sur le décret tel que voté à l'issue du 1^{er} débat

Par 8 voix contre et 7 abstentions, la commission refuse le décret tel que voté à l'issue du 1^{er} débat.

6. VOTE SUR LE RAPPORT COMPLÉMENTAIRE 309 (JUN 2016)

La commission recommande tacitement au Grand Conseil d'accepter ce rapport (309) du Conseil d'État.

Un rapport de minorité sera produit par M. Serge Melly, représentant la minorité de la commission et portant sur la constitutionnalité du décret et les marges de manœuvre existantes sur le plan cantonal dans la mise en œuvre de la politique migratoire fondée sur la LASi et la LEtr.

Lausanne, le 12 novembre 2016.

Le rapporteur de majorité:
(signé) Philippe Vuillemin