

Les 523 Sans Papiers ou l'histoire d'une désobéissance parlementaire légitime¹

Céline EHRWEIN, Céline Ehrwein, professeure d'éthique à la Haute École d'Ingénierie et de Gestion du Canton de Vaud - Haute École de Suisse Occidentale, ancienne Députée au Grand conseil vaudois.

Résumé : Les articles et ouvrages qui traitent de résistance politique évoquent le plus souvent des exemples mettant en scène des objecteurs de conscience ou des groupements de désobéissance civile. Mais il existe une autre forme d'insubordination politique légitime : celle mise en œuvre par l'autorité politique elle-même. L'auteure nous raconte l'histoire d'une telle désobéissance qui s'est déroulée en Suisse dans les années 2000 à 2017 qui a concerné 523 Sans Papiers. Au travers de cet exemple, elle tente de mettre en évidence l'importance de ce type particulier de résistance politique et ses spécificités.

Mots-clés : désobéissance civile ; résistance ; institutions politiques ; histoire ; Suisse

« Beaucoup de groupes sont célèbres par leur nombre – les nains sont 7, les vierges 10, les voleurs 40 et les dalmatiens 101 – mais très peu ne sont connus que par leur nombre. On se rappelle du combat des “30”, de la version des “70” ou de la retraite des “10’000”. Aujourd’hui – ou plutôt hier, puisque l’affaire date déjà de plus de douze ans – il faut compter avec l’affaire des “523” »².

523 : un groupe d'hommes, de femmes et d'enfants pour la plupart sans aucun lien entre eux si ce n'est celui d'avoir vécu dans le Canton de Vaud³, en Suisse, dans les années 2000 et de s'être retrouvé un jour de 2004 sur une liste de déboutés du droit d'asile. 523 : un nombre qui symbolise l'histoire d'un combat politique. Un combat – couronné de succès – mené par la société civile tout d'abord, mais aussi par une partie de la classe politique. Un combat qui met en évidence un phénomène particulier : celui de l'existence d'une forme d'insubordination légitime à l'autorité politique mise en œuvre par l'autorité politique elle-même.

Je voudrais, dans cet article, revenir sur l'histoire des 523, afin d'en souligner l'intérêt et la pertinence pour la pensée et l'action politiques. Il s'agit au travers de cette histoire de montrer comment les élus politiques peuvent devenir acteurs d'une désobéissance collective qui remet en

¹ Caloz-Tschopp M.Cl. et al. (dir.), Exil/Desexil. Histoire et globalisation, vol I, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 323-341.

² Serge Melly, in : « Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud No 174, Séance du mardi 17 janvier 2017 », Canton de Vaud, Lausanne, 2017, p. 71, –abrégé par la suite Bulletin 174, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.vd.ch/autorites/grand-conseil/bulletin-du-grand-conseil/annee-parlementaire-2016-2017/> (dernière consultation le 19 janvier 2018).

³ La Suisse est divisée en 26 régions. Ces régions sont appelées Cantons. Le Canton de Vaud est une région francophone située dans le Sud-Ouest du pays.

question les actions et décisions de l'institution à laquelle ils appartiennent sans remettre en cause sa légitimité.

Je commencerai par présenter brièvement certains aspects du système politique suisse et de la place qu'y occupe le domaine de l'asile (1). Je m'efforcerai ensuite de passer en revue les principales étapes de l'histoire politique et institutionnelle des 523 (2). Enfin, je tenterai de montrer ce que cette histoire nous dit de la capacité des autorités politiques à faire preuve d'une désobéissance parfaitement légitime et démocratique (3).

1. Le contexte institutionnel

Le système politique suisse est un système relativement complexe. Il ne s'agit pas ici d'en expliquer tous les détails⁴. Il paraît néanmoins nécessaire d'apporter quelques précisions sur son fonctionnement de manière à ce que chacun-e puisse comprendre ce qui s'est joué, sur le plan institutionnel et politique, derrière l'histoire des 523.

a) L'asile : un pouvoir essentiellement fédéral

La Suisse est une fédération d'états dans laquelle le pouvoir politique se répartit sur trois niveaux : le niveau national ou fédéral de la Confédération, le niveau régional ou cantonal des cantons et le niveau local ou communal des villes et villages. Chacun de ces niveaux dispose de son propre domaine de compétence politique qui s'agence aux autres niveaux selon un principe de subsidiarité.

La Confédération est compétente uniquement dans les domaines qui lui ont été expressément conférés par la Constitution fédérale. Toutes les autres tâches (par exemple au niveau de l'éducation, des hôpitaux ou encore de la police) incombent aux cantons, qui jouissent de beaucoup d'autonomie. Les communes sont compétentes dans les tâches qui leur sont expressément confiées par le canton ou par la Confédération.⁵

Le droit fédéral est donc contraignant pour les 26 régions ou cantons qui composent la Suisse : les cantons doivent se soumettre à la Constitution fédérale et aux diverses lois votées par le Parlement fédéral. Ils demeurent toutefois souverains dans tous les domaines qui ne sont pas explicitement régis par les lois fédérales et sont libres de légiférer dans ces domaines. C'est ce qui explique pourquoi chacun d'entre eux dispose de sa propre Constitution (cantonale), de son propre cadre légal et de ses propres autorités politiques.

Dans le domaine qui nous occupe ici, à savoir celui de l'asile, ce sont essentiellement le niveau fédéral et le niveau cantonal qui sont concernés.

Or, dans ce domaine, les compétences de la Confédération sont particulièrement étendues. C'est à elle que revient notamment le pouvoir de délivrer ou non le droit d'asile et le statut de réfugié à une personne qui dépose une demande n'importe où en Suisse. Les cantons n'ont pour ainsi dire pas de

⁴ Il existe de nombreux moyens d'approfondir sa connaissance et sa compréhension du système politique suisse. Pour une information précise, complète et facilement accessible, je recommande de consulter les pages de l'administration (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/conseil-federal.html>) et du parlement suisses (<https://www.parlament.ch/fr> – dernière consultation le 5 janvier 2018). Pour une introduction plus ludique, mais néanmoins très claire et solide, je vous invite à lire l'ouvrage de Mix & Remix et Vincent Golay, *Institutions politiques suisses*, Le Mont-sur-Lausanne, Loisirs et pédagogie, 2016.

⁵ Site internet de l'administration fédérale suisse, Confédération suisse – Département fédéral des affaires étrangères, « Le fédéralisme », article disponible en ligne à l'adresse <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/fr/home/politik/uebersicht/foederalismus.html>, mis à jour le 27 novembre 2017 (dernière consultation, le 5 janvier 2018).

compétences en la matière : ils ne sont pas habilités à octroyer le statut de réfugié ni aucun autre statut. Ils sont par contre responsables de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile. Ils sont aussi chargés d'exécuter le renvoi des personnes déboutées du droit d'asile par la Confédération.

b) La séparation des pouvoirs dans le système politique suisse

Comme tout système démocratique traditionnel, le système helvétique intègre le principe de la séparation des pouvoirs. Exécutif, législatif et judiciaire sont ainsi distingués de manière à éviter tout accaparement du pouvoir par un individu ou un groupe d'individus.

Dans le système politique suisse, ce principe s'applique aussi bien sur le plan fédéral, que cantonal et communal⁶. Ainsi, au niveau national, le *Conseil Fédéral* (pouvoir exécutif) est chargé de préparer et de mettre en œuvre les lois et décrets votée par le *Parlement fédéral* (pouvoir législatif) ; au niveau cantonal, le *Conseil d'Etat* (pouvoir exécutif) prépare et met en œuvre les lois et décrets votés par le *Parlement cantonal* (pouvoir législatif). Dans le canton de Vaud, le Parlement cantonal est appelé Grand Conseil.

c) Le processus parlementaire cantonal et quelques-uns de ses outils

Les différents parlements, qu'ils soient fédéral, cantonal ou communal, disposent de nombreux outils, plus ou moins contraignants, pour inciter le pouvoir exécutif à agir. L'un de ces outils – qui joue un rôle central dans l'affaire des 523 – est celui de la motion.

Selon la législation vaudoise⁷, lorsqu'une motion est déposée, elle est tout d'abord présentée par son auteur devant le Grand Conseil. Elle passe ensuite le plus souvent par une première commission parlementaire (composée de représentants des différents partis représentés au parlement) qui préavise sur le *principe de la prise en considération de la motion*.

Après le passage devant cette première commission, l'objet revient devant le Grand Conseil lequel peut alors décider de suivre ou non le préavis donné par la commission. Dans le cas où le Grand Conseil décide de ne pas entrer en matière sur la motion, celle-ci est alors purement et simplement classée : fin des débats. Si, à l'inverse, le Grand Conseil décide d'entrer en matière, il peut alors choisir – en suivant ou non les recommandations de la commission de prise en considération – de charger soit une seconde commission soit le Conseil d'Etat d'élaborer un projet de décret ou de loi qui concrétise le contenu de la motion. Dans ce dernier cas (autrement dit, si le projet de décret ou de loi est préparé par le Conseil d'Etat), une (seconde) commission est ensuite également appelée à préparer un préavis pour le Grand Conseil.

Le projet de décret ou de loi est alors débattu par le Grand Conseil qui a encore une fois la possibilité soit de classer définitivement l'objet soit de l'adopter (avec ou sans amendement). Pour qu'une motion soit définitivement acceptée, elle doit subir (au minimum)⁸ deux débats du Grand Conseil, ou autrement dit, être validée à deux reprises par un vote du Parlement cantonal. Ce n'est qu'à l'issue

⁶ En réalité, le pouvoir judiciaire se déploie uniquement sur les plans fédéral et cantonal : il n'existe pas de tribunaux communaux.

⁷ Voir à ce sujet, Grand Conseil du Canton de Vaud, « Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 », en particulier les articles 120 à 126a, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/chancellerie/droits_politiques/fichiers_pdf/LGC.pdf (dernière consultation le 05 janvier 2018) – abrégé par la suite LGC, ainsi que la page du site du Parlement vaudois intitulée « Guide à l'attention des députées et députés » (<https://www.vd.ch/autorites/grand-conseil/guide-des-depute-e-s/>, dernière consultation le 05 janvier 2018) qui présente, notamment sous forme schématique, les différents outils parlementaires à disposition des élus cantonaux.

⁸ Un troisième débat a lieu lorsque des amendements ont été votés et acceptés en deuxième débat.

(au minimum) du second débat que l'objet pourra être considéré comme étant définitivement traité par le pouvoir législatif.

2. Déroulement des événements

a) Premier acte : la naissance d'un mouvement⁹

Venons-en maintenant aux principales étapes de l'histoire institutionnelle et politique des 523.

Celle-ci commence au début des années 2000. A cette époque, le Canton de Vaud pratique une politique d'asile reconnue pour être relativement libérale en comparaison de la politique d'asile menée dans le reste de la Suisse : tout le monde parle à ce propos d'« exception vaudoise ». Cette exception se traduit dans le refus des autorités cantonales d'appliquer certaines mesures inscrites dans la législation fédérale. Le Canton de Vaud autorise les requérants d'asile déboutés à travailler, alors que la loi fédérale *en principe* l'interdit. Il refuse en outre de recourir à la contrainte pour expulser ces derniers bien que la législation fédérale l'y autorise.

Cette situation a pour conséquence qu'un nombre relativement important de personnes déboutées du droit d'asile vivent et travaillent « régulièrement » dans le Canton de Vaud, sans disposer pour autant d'un statut légal reconnu.

C'est dans ce contexte qu'est édictée, le 21 décembre 2001, une circulaire fédérale appelée « circulaire Metzler », en référence à la Conseillère fédérale (membre de l'exécutif), Ruth Metzler, alors en charge de l'asile au niveau national¹⁰. Cette circulaire offre à tous les cantons suisses la possibilité de réexaminer la situation de certains requérants déboutés du droit d'asile suisse pour leur accorder éventuellement un statut légal. Dit autrement, la circulaire Metzler admet qu'à certaines conditions des personnes qui se sont vues refuser le droit d'asile par le passé, mais qui, dans les faits, n'ont pas été expulsées du pays et qui, par conséquent, séjournent toujours en Suisse, puissent être régularisées.

Vu sa situation, le Canton de Vaud est particulièrement intéressé par cette possibilité de régularisation¹¹. 1523 dossiers de requérants d'asile déboutés, domiciliés dans le Canton de Vaud, sont ainsi transmis par le Conseil d'Etat vaudois à la Confédération en février 2002 : il s'agit en majorité de personnes en provenance d'Ex-Yougoslavie, mais aussi d'Erythréens et d'Ethiopiens, de

⁹ L'historique des événements relatifs à la naissance du mouvement des 523 s'inspire largement de l'Exposé des motifs et projet de décret (EMPD) répondant à la motion du Député Serge Melly (Conseil d'Etat vaudois, « Janvier 2006 – 309 – Exposé des motifs et projet de décret créant le décret du.... A 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 », document délibéré et adopté par le Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 octobre 2005 – par la suite abrégé par EMPD 309) disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/309_TexteCE.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018). On trouve un résumé des faits qui se sont déroulés entre 1991 et 2001 dans l'avis de droit réalisé le 4 mars 2005 par Minh Son Nguyen à l'intention des Eglises protestante et catholique, ainsi que de la Communauté israélite vaudoises. L'avis est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/Avis%20de%20droit%20Nguyen.pdf?path=/Company%20Home/VD/CH/ANC/SIEL/antilope/objet/CE/Communiqu%C3%A9%20de%20presse/2005/05/234794_Avis%20de%20droit%20Nguyen_20050520_450054.pdf (dernière consultation le 11 janvier 2018) – par la suite abrégé Avis de droit Nguyen.

¹⁰ Bundesamt für Ausländerfragen, Bundesamt für Flüchtlinge, « Rundschreiben zur "Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen" vom 21. Dezember 2001 », Wabern, 21 décembre 2001 – par la suite abrégé par circulaire Metzler.

¹¹ EMPD 309, p. 3.

Turcs, d'Afghans, etc¹². Toutes et tous répondent aux exigences de la circulaire Metzler : ils vivent depuis au moins 4 ans en Suisse et témoignent d'une intégration poussée¹³.

Les autorités fédérales entament aussitôt l'examen des premiers dossiers. Entre 2002 et 2003, elles octroient les premières admissions provisoires à certains requérants déboutés présentés par les autorités vaudoises. Dans le même temps, le Conseil d'Etat vaudois décide de devenir plus strict dans son applications des lois fédérales : il annonce que les requérants déboutés habitant dans le Canton de Vaud dont le dossier n'a pas été présenté aux autorités fédérales doivent quitter la Suisse et actionne les mesures de renvois contraints qu'il s'était jusqu'ici interdit d'appliquer.

La fin 2003, le Conseillère fédérale Ruth Metzler est remplacée par Christophe Blocher à la tête du Département en charge des questions d'asile au niveau national : une centriste cède sa place à l'un des plus importants représentants de la droite nationaliste suisse. Le nouveau Conseiller fédéral se met immédiatement au travail et entame, dès mai 2004, une modification de la Loi fédérale sur l'asile. Son objectif : rendre la loi plus sévère.

Le Conseil d'Etat vaudois réagit à ce changement en demandant à s'entretenir avec Christophe Blocher. Il en ressort un accord, conclu en mai 2004, entre l'exécutif cantonal et l'exécutif fédéral sur le traitement des dossiers en suspens. Grosso modo, le Conseil Fédéral accepte de donner une réponse positive à la moitié des dossiers qui ont été présentés par le Conseil d'Etat vaudois. Quelques 700 déboutés du droit d'asile vivant dans le Canton de Vaud depuis un certain nombre d'années obtiennent ainsi la possibilité de rester en Suisse de manière provisoire (admission provisoire). L'autorité fédérale refuse par contre d'entrer en matière sur le dossier des Erythréens et des Ethiopiens (175 personnes) et confirme le rejet de la demande d'asile de 523 autres personnes.

L'annonce de la conclusion de cet accord déclenche une levée de boucliers au sein de la société civile vaudoise : des artistes, des intellectuels, des médecins, des politiques, des associations comme Amnesty international, les Eglises, etc. se révoltent. Le mouvement de défense des 523 est né.

A la rentrée d'août 2004, le parlement vaudois s'empare du dossier par le biais notamment¹⁴ du Député de droite Jean Martin, lequel demande, par la voie d'une résolution¹⁵, que le Conseil d'Etat

¹² Voir notamment le document réalisé par le Service de la population du Canton de Vaud (SPOP) – Division asile, « Traitement des cas soumis par le Canton de Vaud à l'ODR dans le cadre de la circulaire ODR/IMES, 31 août 2004 », disponible en ligne à l'adresse : http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/cas%20asile%20ODR%202%20sept04.pdf?path=/Company%20Home/V/D/CHANC/SIEL/antilope/objet/CE/Communiqu%C3%A9%20de%20presse/2004/09/224753_cas%20asile%20ODR%202%20ept04_20040902_409907.pdf (dernière consultation le 10 janvier 2018).

¹³ Ce sont là les deux principales conditions posées par la circulaire Metzler.

¹⁴ Une part importante des documents soumis au Parlement cantonal dans le cadre de l'affaire des 523 est disponible en ligne par le biais de l'adresse suivante : <https://www.vd.ch/autorites/grand-conseil/seances-precedentes/annee-2017/seance-du-mardi-17-janvier-2017/> (dernière consultation le 12 janvier 2018).

Entre août 2004 et septembre 2005, une quinzaine d'objets relatifs au 523 ont été déposés au Grand Conseil. Voir notamment à ce sujet : Conseil d'Etat du Canton de Vaud, « Novembre 2006 – 375 – Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la problématique liée aux requérants du Canton de Vaud déboutés par une décision fédérale et dont l'exécution du départ a été confirmée par l'office fédéral des migrations (ODM, anciennement Office fédéral des réfugiés), à la suite de l'examen de leur situation sous l'angle de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler) et Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats, 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), Georges Glatz demandant que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport, Michèle Gay Vallotton : "Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton" et Réponses du Conseil d'Etat au Grand Conseil aux interpellations : Jean-Yves Pidoux demandant des précisions sur le traitement réservé à 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

renonce à appliquer les mesures de renvois forcés à l'encontre des 523¹⁶. Un mois plus tard, dans sa réponse, l'exécutif cantonal confirme « sa volonté d'assurer, *d'ici à la fin de l'année* [...], l'exécution du renvoi des personnes qui ne bénéficient pas de l'admission provisoire » et se dit prêt à utiliser « si nécessaire et en ultime recours [...] les mesures de contrainte dont il dispose de par la loi » fédérale¹⁷. Dans le même temps, il met sur pied un groupe de travail chargé de réexaminer le dossier des 523 auxquels la Confédération a donné une réponse négative. Le but est de lui resoumettre une partie de ces dossiers¹⁸.

En janvier 2005, alors que le délai pour l'exécution des renvois forcés est arrivé à terme, le Conseil d'Etat annonce suspendre, de manière temporaire, les mesures de renvois contraints pour les « familles avec enfants mineurs et [les] femmes kosovares isolées ou provenant de Srebrenica » – l'objectif déclaré est de permettre à ces personnes de se préparer sereinement à un retour dans leur pays d'origine. Simultanément, il invite les associations et personnalités politiques engagées dans l'affaire des 523 à discuter des moyens à mettre en œuvre pour accompagner ces retours. De nombreuses propositions sont faites, telles que la possibilité de terminer une formation avant le départ, la mise sur pied de parrainages ou encore le suivi des personnes une fois celles-ci rentrées au pays. Le Conseil d'Etat accepte certaines de ces propositions et les met aussitôt en œuvre. Cependant, le 18 mai 2005, il lève le moratoire sur les renvois forcés pour les familles avec enfants mineurs¹⁹ et décide d'appliquer l'interdiction de travailler à l'ensemble des personnes déboutées du droit d'asile dont la décision de renvoi est applicable²⁰.

Cette décision va marquer un tournant dans l'attitude du Parlement cantonal.

b) Deuxième acte : prélude à une véritable désobéissance institutionnelle

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'Etat 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'Etat pour respecter la Convention des droits de l'enfant dans le cadre de la gestion des renvois des requérants d'asile ? » et Réponses du Conseil d'Etat au Grand Conseil à : la question Massimo Sandri concernant les requérants déboutés, la pétition de la Coordination Asile contre les renvois des 523 requérants, l'appel des professionnels de la santé en faveur des requérants déboutés », document délibéré et adopté par le Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 juillet 2006, disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/375_TexteCE.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018).

¹⁵ La résolution est un outil parlementaire par lequel le parlement peut émettre un souhait ou une demande *non contraignante* au pouvoir exécutif. Voir l'article 136 de la LGC, *doc. cit.*, [note 6].

¹⁶ Les propos tenus par le Député Jean Martin lors du dépôt de sa résolution et le débat qui s'en est suivi sont disponibles sur le site internet du mouvement « Stop aux renvois », mouvement de protestation civile luttant contre le renvoi des requérants d'asile déboutés dans le Canton de Vaud (« Résolution Jean Martin [adoptée par 80 voix contre 57] Retranscription de la séance du Grand Conseil du mardi 24 août 2004 », http://www.stoprenvoi.ch/motion_martin.php [dernière consultation le 08 janvier 2018]).

¹⁷ La réponse, datée du 2 septembre 2004, du Conseil d'Etat du Canton de Vaud à la résolution du Député Jean Martin est disponible en ligne à l'adresse : <https://www.bicweb.vd.ch/communiqu.aspx?pObjectID=224753> (dernière consultation le 08 janvier 2018).

¹⁸ 263 dossiers seront ainsi resoumis par l'exécutif cantonal aux autorités fédérales.

¹⁹ Les femmes kosovares isolées restent ainsi les seules à ne plus encourir le risque d'un renvoi forcé.

²⁰ De fait, fin avril 2005, le Conseil d'Etat vaudois avait déjà annoncé l'entrée en fonction de l'interdiction de travailler pour les requérants d'asile ayant reçu une décision de renvoi directement applicable. Les personnes concernées par le moratoire du mois de janvier n'étaient cependant pas affectées par cette décision (voir à ce propos : Christophe Tafelmacher, « Quelle autorisation de travailler pour les personnes régies par la Loi sur l'asile ? » Note juridique destinée à la Coordination Asile Vaud, 26 juillet 2005, disponible en ligne à l'adresse : <http://www.stoprenvoi.ch/archives/pdf/26-07-05-ca.pdf> [dernière consultation le 10 janvier 2018]).

Le 31 mai 2005, le Député au Grand Conseil vaudois Serge Melly dépose une motion signée par 91 élus²¹. Celle-ci demande à ce que le Conseil d'Etat vaudois renonce à appliquer les renvois forcés ainsi que l'interdiction de travailler à l'encontre des personnes déboutées du droit d'asile dans le cadre de la circulaire Metzler. La semaine suivante, la demande est présentée devant le Grand Conseil. En gros, deux visions s'affrontent dans le débat. Comme le relève la Députée Josiane Aubert-Honsberger, le principal objet du « litige » a trait à la définition du droit supérieur.

Le droit supérieur est-il dans cette affaire, représenté par les lois fédérales, qui obligent les cantons à exécuter des décisions qu'ils n'ont pas prises, qui ne sont pas motivées, et contre lesquels un véritable droit de recours n'existe pas ? Ou ce droit supérieur est-il au niveau des Conventions internationales signées par la Suisse ?²²

Autrement dit, on trouve d'un côté les opposants à la motion Melly qui estiment que celle-ci est illégale, car elle empiète sur un domaine de compétence fédérale. En votant cette motion, le Grand Conseil vaudois s'arrogerait un pouvoir de la Confédération et remettrait par là même en cause l'autorité supérieure à laquelle il est appelé à se soumettre. Le Parlement cantonal poserait ainsi un acte contraire à la Constitution suisse et porterait atteinte à la « paix confédérale »²³.

De l'autre côté, les partisans de la motion défendent l'idée que, dans le cas d'espèce, plusieurs droits fondamentaux n'ont pas été respectés par la Confédération²⁴ et que par conséquent, le canton est légitimé à refuser d'appliquer les décisions fédérales et à légiférer. La Convention internationale des droits de l'enfant est invoquée, tout comme le « principe de non-refoulement » des requérants déboutés vers un pays jugé non sûr sanctionné aussi bien par le droit international que par la Constitution suisse. Les défenseurs de la motion Melly dénoncent également l'absence de motivation des décisions fédérales et l'impossibilité de recourir contre celles-ci : deux droits pourtant inscrits dans la législation fédérale.

Après près de deux heures de débat²⁵, la motion est finalement renvoyée à l'examen d'une commission chargée de statuer sur sa prise en considération²⁶. Le 5 juillet, le sujet revient à l'ordre

²¹ Serge Melly *et al.*, « MOT (05/MOT/095) – 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 », Lausanne, 31 mai 2005 – abrégé par la suite motion Melly, disponible en ligne à l'adresse : http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/d%C3%A9veloppement%20et%20discussion.pdf?path=/Company%20Home/V/D/CHANC/SIEL/antilope/objet/GCCE/Motion/2005/06/235165_05_MOT_095_d%C3%A9veloppement%20et%20discussion_20050609_453443.pdf (dernière consultation le 10 janvier 2018).

En 2005, le Grand Conseil vaudois était composé de 180 députés. Avec ses 91 signatures, la motion était donc soutenue par une majorité de parlementaires.

²² Josiane Aubert-Honsberger in : « Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud No 9, Session de juin 2005 », après-midi du 7 juin 2005, Canton de Vaud, Lausanne, 2005, p. 1143 – abrégé par la suite Bulletin No 9, disponible en ligne à l'adresse : http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/workspace/SpacesStore/b3384948-c851-11de-b7c4-13901138d4d3/227745_BGC-07.06.2005%20apr (dernière consultation le 10 janvier 2018).

²³ Voir notamment à ce propos l'argument développé dans l'avis de droit de Jean-Luc Schwaar, alors chef du Service juridique et législatif de l'administration cantonale vaudoise, présenté dans le Rapport de la minorité de la commission chargée fin 2005 d'examiner le projet de décret faisant suite à la motion Melly : Philippe Leuba (rapporteur), « Janvier 2006 – RC 309 (min.) Rapport de minorité de la commission chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret créant le décret du... A 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 », Chexbres 10 janvier 2006 – abrégé par la suite RC 309 (min.), disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/309_RC_min.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018).

²⁴ Voir notamment l'Avis de droit Nguyen, *doc.cit.*, [note 8].

²⁵ Le compte-rendu complet des débats est disponible dans le Bulletin No 9, *doc. cit.*, [note 21], p. 1095-1213.

²⁶ Les rapports de la majorité et de la minorité de la commission chargée de statuer sur la prise en considération de la motion Melly sont disponibles dans le « Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud No 19, Séance du mardi après-midi 5 juillet 2005 », Canton de Vaud, Lausanne, 2005, p. 2288-2311 – abrégé par la suite Bulletin No 19, disponible en

du jour du Grand Conseil qui choisit, en dépit de la menace d'une traduction de l'acte législatif cantonal devant la Cour constitutionnelle²⁷, de suivre l'avis de la majorité de la commission et renvoie la motion Melly au Conseil d'Etat²⁸. Ce dernier a dès lors pour mission de préparer un projet de décret qui prenne en compte les demandes faites dans la motion²⁹.

Quelques mois plus tard, le 17 janvier 2006, alors que le Parlement fédéral vient tout juste d'adopter la modification de la Loi sur l'asile préparée par les services du Conseiller fédéral Christophe Blocher, le Grand Conseil vaudois est appelé à se prononcer sur le projet de décret après que celui-ci a été longuement débattu en commission³⁰. Le texte du décret en prévoit, comme le demandait la motion Melly, de renoncer aux renvois forcés pour l'ensemble des requérants d'asile dont le dossier a été soumis aux autorités fédérales dans le cadre de la circulaire Metzler et de permettre à ces derniers de travailler ou de suivre une formation³¹. Le décret est adopté, en premier débat, par le Grand Conseil après quelques trois heures de délibération³².

Chose totalement inhabituelle, il faudra attendre 11 ans pour que le second débat parlementaire sur cet objet ait lieu, et que par conséquent le dossier des 523 puisse être considéré comme définitivement clos. Pourquoi ? Et que s'est-il passé entre-temps ?

c) Intermède : quand l'important se déroule en coulisses

Dans un premier temps, le report du débat est justifié par la demande faite par plusieurs députés au Grand Conseil de retenter une discussion entre l'exécutif cantonal et l'exécutif fédéral. Des rencontres entre le Conseil d'Etat vaudois et le Conseiller fédéral en charge de l'asile sont ainsi organisées entre mars et juillet 2006. Elles aboutissent à l'octroi de nouvelles autorisations de séjour et à une diminution importante du nombre de dossiers en suspens.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat établit, fin août 2006, un rapport sur le dossier des 523. Le rapport, discuté en commission en octobre 2006, propose « de ne pas adopter » le décret faisant suite à la motion Melly en second débat. Une minorité de la commission recommande de suivre l'avis du Conseil d'Etat et refuse donc le décret³³. Une courte majorité s'y oppose, avec pour argument

ligne à l'adresse : http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/workspace/SpacesStore/d8a628de-c86a-11de-b7c4-13901138d4d3/227750_BGC-05.07.2005%20apr%C3%A8s-midi_20060403_494301.pdf (dernière consultation le 10 janvier 2018).

²⁷ La Cour constitutionnelle appartient au pouvoir judiciaire cantonal. Elle « contrôle, sur requête, la conformité des lois, décrets et règlements, cantonaux ou communaux, au droit supérieur » (Site Internet du Canton de Vaud, pages dédiées à l'ordre judiciaire, <https://www.vd.ch/autorites/ordre-judiciaire/tribunal-cantonal/cour-constitutionnelle/> (dernière consultation le 24 janvier 2018).

²⁸ Voir Bulletin No 19, *doc. cit.*, [note 25].

²⁹ Le projet de décret est disponible dans l'EMPD 309, *doc. cit.*, [note 10], p. 15-17.

³⁰ Chose relativement inhabituelle, les deux commissions ont recours à des avis de droit portant notamment sur la légalité de la motion. Voir à ce propos : Denis-Olivier Maillefer (rapporteur), « Janvier 2006 – RC 309 (maj.) – Rapport de la majorité de la commission chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret créant le décret du... A 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 », Valeyres-sous-Rances, 3 janvier 2006 – abrégé par la suite RC 309 (maj.), disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/309_RC_maj.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018). Voir par ailleurs RC 309 (min.), *doc. cit.*, [note 22].

³¹ EMPD 309, *doc. cit.*, [note 10].

³² Voir « Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud No 61, Séance du mardi après-midi 17 janvier 2006 », Canton de Vaud, Lausanne, 2006, p. 7405-7510, disponible en ligne à l'adresse : http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/workspace/SpacesStore/3fc3a106-c7ef-11de-a038-e54df318cd0b/227775_BGC-17.01.2006%20apr%C3%A8s-midi_20070212_545872.pdf (dernière consultation le 12 janvier 2018).

³³ Philippe Leuba (rapporteur), « Novembre 2006 – RC-384-375 (min.) Rapport de la minorité de la commission chargée d'examiner les objets suivants : Rapport complémentaire : à l'EMPD créant le décret du... à la suite du renvoi au Conseil

qu'elle ne souhaite pas « rendre les armes avant le traitement de l'ensemble des dossiers contenus dans le périmètre du décret »³⁴.

La procédure normale voudrait que le rapport du Conseil d'Etat et les deux rapports de commission soient alors soumis au vote du Grand Conseil. Mais, il n'en est rien. Pendant plus d'une année le dossier reste dans le tiroir des objets à traiter par le Parlement cantonal.

Il faut dire qu'un mois avant la rencontre de la commission un événement important a eu lieu dans le domaine de la politique d'asile suisse : la modification de la Loi fédérale sur l'asile, initiée par Christophe Blocher au printemps 2004, a été acceptée en votation populaire. De manière générale, cette modification durcit les conditions d'accès au statut de réfugié. Mais elle introduit aussi la possibilité, pour les cantons, de proposer à la Confédération des admissions provisoires pour les « cas de rigueur grave » de personnes particulièrement bien intégrées³⁵. Or, durant la séance de commission du parlement cantonal, l'exécutif vaudois a annoncé vouloir traiter une part importante des dossiers en suspens à l'aune de ce nouvel outil offert aux cantons par la législation fédérale. C'est d'ailleurs ce que fait le Conseil d'Etat vaudois dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1^{er} janvier 2007.

En mars 2008, près de deux ans après le premier rapport complémentaire sur les 523, le Conseil d'Etat revient avec un nouveau rapport. Il apparaît à la lecture de celui-ci que pratiquement tous les cas en suspens ont pu être réglés par diverses mesures « trouvées dans le strict respect du droit fédéral » : seule une petite vingtaine de situations est encore en cours de traitement. L'autorité exécutive cantonale invite dès lors à considérer le dossier comme clos et à rejeter le décret faisant suite à la motion Melly. Mais la commission chargée de préavis pour le Grand Conseil n'est pas du

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, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la problématique liée aux requérants du Canton de Vaud déboutés par une décision fédérale et dont l'exécution du départ a été confirmée par l'office fédéral des migrations (ODM, anciennement Office fédéral des réfugiés), à la suite de l'examen de leur situation sous l'angle de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler) et rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats : 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), Georges Glatz demandant que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport, Michèle Gay Vallotton : "Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton" », Chexbres, le 8 novembre 2006, disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/375_384_RC_min.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018).

³⁴ Denis-Olivier Maillefer (rapporteur), « Décembre 2006 – RC-384-375 (maj.) – Rapport de la majorité de la commission chargée d'examiner les objets suivants : Rapport complémentaire : 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, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la problématique liée aux requérants du Canton de Vaud déboutés par une décision fédérale et dont l'exécution du départ a été confirmée par l'office fédéral des migrations (ODM, anciennement Office fédéral des réfugiés), à la suite de l'examen de leur situation sous l'angle de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler) et rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats : 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), Georges Glatz demandant que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport, Michèle Gay Vallotton : "Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton" », Valeyres-sous-Rances, le 22 novembre 2006, p. 3-4, disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/375_384_RC_maj.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018).

³⁵ Pour plus de détails, voir la page du Secrétariat d'Etat aux migrations consacrée à cette modification (Confédération Suisse – Secrétariat d'Etat aux migrations, « Révision partielle de la loi sur l'asile [LAsi] », disponible en ligne à l'adresse : https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/gesetzgebung/archiv/teilrev_asylg.html, mis à jour le 24 octobre 2007 [dernière consultation le 13 janvier 2018]).

même avis. Chose probablement unique dans l'histoire du parlement vaudois, elle décide à l'unanimité de proposer au Parlement cantonal de conserver le rapport du Conseil d'Etat « au sein de la commission en attendant le règlement des [...] cas en suspens. »³⁶

Quelques mois plus tard, en décembre 2008, l'objet est, comme il se doit, mis à l'ordre du jour du Grand Conseil. Comme souhaité par la commission, une demande de report du débat est déposée par un député. La proposition est largement acceptée par le Grand Conseil.

Le silence autour de l'affaire des 523 s'installe alors à nouveau, cette fois-ci pour une période de 6 ans.

d) Troisième acte : le dénouement symbolique

Il faudra attendre 2015 – nous sommes en pleine crise migratoire – pour que le dossier revienne devant le Grand Conseil pour un ultime et dernier acte.

Le sujet est tout d'abord relancé par le Député de la droite nationaliste Claude-Alain Voiblet qui dépose plusieurs objets parlementaires demandant des nouvelles des 523. Puis, la motion et les divers rapports s'y référant sont mis à l'ordre du jour du Grand Conseil début mars 2016. Ce dernier décide de ne pas entrer en matière et renvoie le dossier au Conseil d'Etat avec pour charge d'établir un troisième rapport complémentaire, comme cela avait été décidé lors des dernières discussions de 2008

Vu l'historique et la sensibilité du dossier, trois séances de commission sont mises à l'agenda pour traiter du dossier. Une seule sera en réalité nécessaire. Il apparaît qu'à l'exception de deux personnes, mêlées à des affaires de justice, toutes les situations relatives à l'affaire des 523 et aux personnes originaires d'Ethiopie et d'Erythrée ont trouvé une solution. Tous les membres de la commission, de gauche comme de droite, s'accordent dès lors pour dire que, dans ce contexte, la motion n'a plus de raison d'être : la soutenir en second débat serait un non-sens politique. Mais les commissaires divergent sur la manière de traiter celle-ci.

Il faut dire que depuis le début de l'affaire, la politique d'asile s'est fortement durcie. Le Canton de Vaud n'échappe pas à cette tendance. L'exception vaudoise n'apparaît plus comme une évidence. Une courte majorité de la commission propose de refuser le décret en seconde débat et de classer ainsi définitivement l'affaire. Une minorité plaide pour une abstention. Elle entend dire ainsi la pertinence et la légitimité des décisions et des actions menées jusqu'ici par le Parlement vaudois dans le dossier des 523 : « le décret était légal et utile »³⁷.

³⁶ Félix Glutz (rapporteur), « Décembre 2008 – RC 63 – Rapport de la commission chargée d'examiner l'objet suivant : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'EMPD créant le décret du ... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat sur 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 », Montreux, le 6 novembre 2008, p.3 – abrégé par la suite RC 63, disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/Senace_du_16_decembre_2008/63_RC.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018).

³⁷ Serge Melly (rapporteur), « Novembre 2016 – RC-309 (min.) – Rapport de minorité de la commission chargée d'examiner l'objet suivant : 523 – 3e rapport du Conseil d'Etat 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 refolement 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) ;

C'est dans ce contexte que s'ouvre donc finalement le second débat du Grand Conseil sur le projet de décret faisant suite à la motion Melly. Comme ils l'ont proposé en commission, les députés qui soutiennent le rapport de minorité appellent le Parlement cantonal à s'abstenir.

Nous ne sommes pas dans une situation dans laquelle il faut se contenter de ce que l'on appelle le fédéralisme d'exécution C'est un peu plus compliqué que ça. On nous sert très souvent, du côté du Conseil d'Etat, la litanie bien connue et habituelle que tout ce qui touche aux décisions en matière d'asile est de compétence fédérale. C'est certes vrai à 95 ou 98%, mais il n'en demeure pas moins que, dans l'application de ce que Berne attend des cantons, il y a une marge [...]. Les institutions politiques vaudoise ne sont pas là pour dire « oui amen » à toutes les décisions de Berne sans [...] avoir fait un minimum d'exercice critique et de réflexion [...]. La stratégie – certes symbolique, mais qui a tout de même son importance – est de s'abstenir au moment du vote final.³⁸

Ironie du sort : en raison du manque d'attention des députés sur un objet institutionnel complexe, la majorité de droite du Grand Conseil se trompe dans son vote et accepte en vote final le décret faisant suite à la motion Melly par 64 voix pour, 3 contre et 62 abstentions.

Un second vote est demandé pour corriger le tir et éviter de placer le Conseil d'Etat devant la situation intenable de devoir appliquer un décret qui n'a plus d'objet. Le Grand Conseil revote donc³⁹ et rejette cette fois-ci de façon définitive en second débat le décret relatif au 523. Fait notoire, le résultat de ce vote correspond au geste symbolique espéré par la minorité de la commission. Avec l'aide de quelques députés de droite, visiblement toujours un peu confus, le décret est classé avec une majorité d'abstentions.

3. De la désobéissance parlementaire légitime

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'Etat au Grand Conseil sur le Postulat Georges Glatz et consorts demandant au Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat 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) », Crassier, le 21 novembre 2016, p. 2, disponible en ligne à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2012-2017/309_RC_MIN.pdf (dernière consultation le 19 janvier 2018).

³⁸ Denis-Olivier Maillefer, Bulletin 174, *doc. cit.*, [note 1], p. 70.

³⁹ De fait, il n'est pas possible légalement de refaire un vote qui a eu lieu. La Loi sur le Grand Conseil permet cependant de demander aux députés de confirmer leur vote par un vote nominal qui rend public le choix de chaque élu. C'est donc par le biais d'un vote nominal que l'erreur a pu être réparée.

Les articles et ouvrages qui traitent de résistance politique évoquent le plus souvent des exemples mettant en scène des objecteurs de conscience ou des groupements de désobéissance civile⁴⁰. Autrement dit, l'insubordination à l'autorité est généralement traitée sous l'angle soit de la de la résistance d'individus qui, telle Antigone, au nom de leur conscience, s'élèvent seuls contre l'autorité, soit de mouvements informels émanant de la société civile et agissant au nom d'une cause commune, à la façon de la marche du sel pour l'indépendance de l'Inde britannique ou de l'opposition au régime de l'Apartheid en Afrique du Sud.

Il existe pourtant une autre forme de désobéissance politique : celle mise en œuvre de manière collective par des élus dans l'exercice de leur fonction. L'histoire des 523 en est un très bon exemple. Elle montre comment une autorité démocratique peut s'opposer aux décisions d'une autre autorité démocratique et assumer pleinement cet acte de désobéissance, sans pour autant remettre en question la légitimité de l'institution contre laquelle elle s'élève.

Il est intéressant de noter que, dans l'histoire des 523, l'insubordination n'a pas été le fait d'une décision soudaine du Parlement cantonal. Elle était en germe et bien présente avant que le Grand Conseil ne s'empare de la motion Melly. Depuis des années, le Canton de Vaud pratiquait déjà, par le biais de son pouvoir exécutif, une forme de désobéissance vis-à-vis des autorités fédérales, en s'arrangeant notamment pour ne pas appliquer les mesures de renvois forcés et l'interdiction de travailler faite aux requérants d'asile déboutés.

Ceci dit, si cette désobéissance était admise – en témoigne le recours à l'expression d'« exception vaudoise » –, elle n'avait rien de publique et d'officielle. L'insubordination était sanctionnée par la pratique, mais pas par une décision parlementaire. C'est là bel et bien tout l'enjeu du débat du Grand Conseil vaudois autour de la motion Melly : valider par le biais d'une instance parlementaire démocratique légitime une forme de désobéissance politique.

En relisant les débats du Grand Conseil, il semble que les députés vaudois en étaient bien conscients. L'intervention du Député Massimo Sandri lors du tout premier débat portant sur la motion Melly en témoigne à sa manière :

Je ne citerai pas les grands auteurs vaudois, comme Alexandre Vinet, qui disait : « Dès lors qu'une loi immorale ne peut pas être changée, elle doit être bavée. » Je ne citerai pas cette phrase car la question, aujourd'hui, n'est pas de braver la loi mais de tenir compte du fait que [une] la majorité absolue [de l'autorité législative cantonale est intervenue] dans cette affaire de requérants d'asile et [exige que l'autorité exécutive cantonale] se détermine par rapport à certains éléments, dont [l'une] consiste pour le Conseil d'Etat à faire son travail d'autorité d'exécution jusqu'à bout. Car qui dit autorité d'exécution dit détention d'un pouvoir. Certes, [la Loi sur l'asile] dit que les cantons sont tenus d'exécuter, c'est-à-dire qu'ils ont un pouvoir, celui d'exécuter, et qu'ils doivent le faire. Pourquoi la loi attribue-t-elle au canton cette autorité ? C'est au nom du principe de la séparation des pouvoirs parce que l'autorité qui décide d'une expulsion ne peut être celle qui expulse matériellement ; cela,

⁴⁰ Sur la distinction entre objection de conscience individuelle et mouvement collectif de désobéissance civile voir en particulier Hannah Arendt, « La désobéissance civile » (1970), in : Du mensonge à la violence, Paris, Calmann-Lévy, 1972, p. 55-109 : « Contrairement à l'objecteur de conscience, celui qui pratique la désobéissance civile fait partie d'un groupe, et ce groupe, que nous le voulions ou non, est formé et animé du même esprit que celui qui a inspiré les associations volontaires. La plus grande erreur [...] serait à mon sens d'estimer que l'on se trouve en présence d'individus qui se dressent, au nom de leur conscience et de leur subjectivité, contre les lois et les coutumes de la communauté » (p. 100).

vous le savez, vous avez étudié le droit, et vous savez que le principe qui nous régit dans ce pays est celui de la séparation des pouvoirs.⁴¹

Cette validation parlementaire de la désobéissance s'est faite *de manière progressive*, par le biais des différents votes en commissions et devant le Grand Conseil⁴². A lire les comptes-rendus de l'époque, il apparaît en effet que l'idée selon laquelle il convient de régler les cas en suspens avant d'effectuer le second débat parlementaire sur le décret *s'est peu à peu imposée comme une évidence partagée par un nombre toujours plus important de députés*. Elle a atteint son point culminant en décembre 2008 lorsque le Grand Conseil a décidé de reporter le second débat sur le décret qui faisait suite à la motion Melly à l'ordre du jour de sa session parlementaire. En prenant formellement la décision de ne plus traiter ce point jusqu'au traitement de l'ensemble des dossiers en suspens, le Parlement cantonal *a validé institutionnellement et démocratiquement le geste de désobéissance* mis en œuvre depuis de nombreuses années par l'exécutif cantonal et manifesté ainsi publiquement sa propre volonté de désobéir aux injonctions des autorités fédérales.

Ceci dit, le plus important *sur le plan humain* s'est produit *dans l'entre-deux* de la validation publique et institutionnelle. C'est en quelque sorte dans les moments où, en apparence, plus rien ne se passait que se réglaient concrètement les situations personnelles. C'est dans l'espace ouvert par l'utilisation subtile, plus ou moins consciente, des outils parlementaires à disposition, dans le report, plus ou moins volontaire, des débats qui se succèdent, que se jouait *pratiquement* la désobéissance institutionnelle.

En réalisant, comme cela se fait habituellement, le second débat dans la foulée du premier les autorités vaudoises auraient couru le risque de se faire déjuger par la justice. Elles n'auraient alors probablement plus eu d'autre alternative que de revenir en arrière et d'admettre l'invalidité légale de leur pratique ou de persévérer dans leur geste, en contestant le jugement de la cour. Dans ce dernier cas, c'est le principe même de la séparation des pouvoirs et donc le fondement de leur propre légitimité démocratique qu'elles auraient remis en question.

Ainsi, le fait de valider le décret en premier débat et de différer de manière récurrente le second a permis au Parlement vaudois de *s'opposer publiquement et pratiquement à l'autorité fédérale sans remettre pour autant en cause la légitimité des institutions politiques elles-mêmes*. Autrement dit, c'est en utilisant les outils institutionnels à sa disposition que le Grand Conseil vaudois a pu faire preuve d'une désobéissance politique réelle et parfaitement légitime.

L'histoire des 523 a ceci de particulier qu'elle met en évidence la possibilité d'une résistance parlementaire respectueuse des principes et des fondements de la démocratie. Mais elle nous rend également attentifs à l'importance des outils que nous offrons à nos institutions politiques. C'est en veillant à ce que ces dernières disposent des moyens qui leur permettent de créer des espaces de liberté partagée que nous pourrions garantir au mieux la possibilité d'une désobéissance parlementaire véritablement légitime. Car, comme le relevait déjà Hannah Arendt, le véritable pouvoir n'est pas celui qui naît de la force et des rapports de force, mais de l'action concertée des individus⁴³.

⁴¹ Massimo Sandri, Bulletin No 9, *doc. cit.*, [note 21], p. 1146. Voir également à ce propos la réponse du Député Eric Bonjour dans le même Bulletin qui souligne le caractère inhabituelle de l'interprétation faite ici du principe de la séparation des pouvoirs appliquée à la différenciation entre les niveaux fédéral et cantonal (*idem.*, p. 1154)

⁴² Vote de renvoi de la motion en commission du 7 juin 2005, vote d'entrée en matière sur la motion du 7 juillet 2005, vote sur le projet de décret du Conseil d'Etat du 17 janvier 2006, vote de report du débat à l'ordre du jour du 16 décembre 2008, vote avec une majorité d'absentions du 17 janvier 2017.

⁴³ Voir notamment Hannah Arendt, « Sur la violence », in : *Du mensonge à la violence, Essais de politique contemporaine*, Paris, Calmann-Lévy, 1972⁴, p. 105-208, en particulier p. 144s.