



L'initiative de l'UDC sur l'asile n'est qu'un leurre

Berne, 15.10.2002. La conseillère fédérale Ruth Metzler-Arnold, qui entend disposer d'instruments efficaces pour relever les défis dans le domaine de l'asile, dénonce, à l'instar du Conseil fédéral, le caractère illusoire des solutions préconisées par l'UDC dans son initiative sur l'asile. Elle l'a clairement fait savoir, mardi, à Berne. La conseillère d'Etat saint-galloise Karin Keller-Sutter (PRD) rejette, elle aussi, l'initiative "contre les abus dans le droit d'asile", qui fera l'objet de la votation du 24 novembre prochain.

Cette initiative populaire a été lancée en 1999, à une époque où, fuyant la guerre du Kosovo, de très nombreuses personnes cherchaient refuge dans notre pays. Après la fin des hostilités, plus de 42'000 d'entre elles ont regagné leur pays. Depuis lors, le nombre des demandeurs d'asile et des personnes admises provisoirement en Suisse a été ramené de 120'000 à 67'000. Les coûts ont également pu être réduits d'un demi-milliard de francs.

Réglementation des Etats tiers

Selon l'UDC, le nouveau motif de non-entrée en matière proposé par son initiative dans le cadre de la réglementation des Etats tiers serait de nature à diminuer le nombre des requérants d'asile en Suisse. Mais tout renvoi dans un Etat tiers implique que celui-ci soit disposé à réadmettre la personne concernée, faute de quoi elle restera en Suisse. Tant la conseillère fédérale Metzler-Arnold que la conseillère d'Etat Keller-Sutter ont souligné leur engagement en faveur d'une réglementation des Etats tiers qui permette de garantir le départ effectif des requérants d'asile, dont le renvoi a été prononcé.

De plus, la réglementation des Etats tiers préconisée par l'UDC est en rupture avec la tradition humanitaire de la Suisse. Elle contraindrait les autorités à ne plus entrer en matière sur des demandes présentées par des

personnes remplissant manifestement les conditions de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Aide sociale

La conseillère fédérale Metzler-Arnold s'est déclarée opposée à la fixation, à l'échelon fédéral, des prestations d'aide sociale allouées aux requérants d'asile, car elle impliquerait le transfert à la Confédération de l'actuelle compétence cantonale en matière d'aide sociale et, partant, occasionnerait des coûts élevés. Un tel système ne permettrait plus guère de tenir compte des 26 structures cantonales et de profiter de leur savoir-faire. Si l'octroi de l'aide sociale relevait de sa compétence, la Confédération devrait édifier plusieurs centres fédéraux de grande envergure. Or, aucun canton ne consentirait librement à mettre à disposition le terrain à bâtir nécessaire à cet effet et les conflits avec les cantons et les communes seraient programmés. Pour la Confédération, un transfert de compétence déboucherait non pas sur des économies, mais bien sur un accroissement des dépenses de l'ordre de 80 à 100 millions de francs.

La révision partielle de la loi sur l'asile prévoit, dans ce domaine, un nouveau système de financement qui, au moyen d'incitations financières, encouragera les cantons à faire preuve d'une célérité accrue dans l'exécution des renvois. Il s'agit là de la solution la meilleure pour réduire les coûts et réaliser des économies.

Il n'y a rien de neuf non plus dans la revendication de l'initiative portant sur la réduction de l'aide sociale octroyée aux personnes dont la collaboration est insuffisante. Aujourd'hui déjà, les cantons disposent, pour la plupart, de fondements juridiques qui, outre les motifs de réduction déjà réglés à l'échelon fédéral, leur permettent de diminuer l'aide sociale accordée aux requérants d'asile ou aux personnes admises provisoirement qui violent leur devoir de collaboration.

En matière d'aide sociale, ce n'est pas de l'uniformisation des règles au niveau fédéral qu'il faut escompter les effets recherchés, mais plutôt de l'application systématique des dispositions cantonales en vigueur.

Procédure accélérée

La conseillère d'Etat Keller-Sutter est persuadée que plus il sera statué rapidement et massivement sur les demandes d'asile abusives dans les

centres d'enregistrement, plus les formalités de renvoi pourront être entamées précocement et, partant, plus la durée du séjour sera brève, plus l'effet dissuasif sera important. C'est pourquoi elle soutient la solution proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'asile, qui habilite l'Office fédéral des réfugiés (ODR) à ordonner, dans les centres d'enregistrement, la détention en vue du refoulement pour une durée maximale de 20 jours, lorsqu'une décision de non-entrée en matière a été rendue et que l'exécution du renvoi est proche.

Elle constate que l'initiative de l'UDC ne contient pas l'ombre d'une solution pour améliorer l'exécution des renvois. Elle est notamment favorable aux dispositions de la nouvelle loi sur les étrangers, qui simplifient les conditions permettant d'ordonner la détention en vue du refoulement et facilitent ainsi l'application des mesures de contrainte par les autorités cantonales.

Aucune solution valable, mais augmentation des coûts assurée

L'initiative de l'UDC ne contribue en rien à résoudre les problèmes dans le domaine de l'asile. Pire: telle qu'exigée dans l'initiative, l'unification des prestations d'aide sociale dans l'ensemble de la Suisse coûterait entre 80 et 100 millions de francs supplémentaires à la Confédération. Et l'interdiction de travail, également préconisée par cette initiative, occasionnerait un accroissement de l'ordre de 33 à 38 millions de francs des dépenses au titre de l'aide sociale.

Les propositions formulées par le Conseil fédéral dans la révision partielle de la loi sur l'asile sont de véritables solutions et non de la poudre aux yeux.

Autres informations:

Service d'information DFJP, tél. 031 / 322 18 18



Conséquences d'une acceptation de l'initiative UDC

1. Réglementation des Etats tiers

Revendication

L'initiative exige que l'autorité n'entre pas en matière sur une demande d'asile présentée par une personne entrée en Suisse au départ d'un Etat tiers réputé sûr, lorsque la personne a déposé ou aurait pu déposer une demande dans cet Etat.

Autrement dit:

Avant de prononcer un renvoi, l'autorité compétente doit en tout cas offrir à la personne concernée la possibilité d'exercer son droit d'être entendue. Dans ce contexte, elle peut recueillir des éléments indiquant, par exemple, que l'Etat tiers est susceptible d'expulser sans autre procédure le requérant d'asile vers un pays où il serait exposé à de sérieux risques pour sa vie et son intégrité corporelle (violation du principe dit "de non-refoulement", ancré dans le droit international public).

Le renvoi dans l'Etat tiers est prononcé en même temps que la décision de non-entrée en matière, ce qui suppose un faisceau d'indices suffisant pour étayer la présence du requérant dans l'Etat tiers concerné, immédiatement avant son arrivée en Suisse. L'autorité compétente ne peut ordonner le renvoi dans un Etat tiers tant qu'elle ignore au départ de quel Etat le requérant d'asile est entré en Suisse. Un renvoi dans le pays d'origine devrait alors être envisagé.

Si l'Etat tiers refuse (en dépit de la preuve, des indices ou de la présomption du séjour antérieur de la personne concernée sur son territoire) de réadmettre un requérant d'asile, celui-ci doit rester en Suisse. Dans ce cas, il faut examiner, au cours d'une seconde procédure, la possibilité d'un renvoi dans la patrie ou dans le pays d'origine de la personne concernée, ce qui suppose l'examen de sa qualité de réfugié sous l'angle de l'admissibilité d'un tel renvoi. S'il s'avère que celui-ci n'est pas licite, la personne concernée doit être mise au bénéfice de l'admission à titre provisoire.

Conséquences

95% des requérants d'asile pénètrent dans notre pays par voie terrestre. Ils entrent donc forcément en Suisse au départ d'un Etat tiers réputé sûr. En d'autres termes:

- 95% des demandes d'asile seront sanctionnées par une décision de non-entrée en matière et le renvoi dans l'Etat tiers signifie que la qualité de réfugié des personnes concernées ne fait l'objet d'aucun examen.
- L'exécution du renvoi des personnes concernées n'est pas garantie. Même si les indications à disposition sont suffisantes pour prononcer le renvoi dans un Etat tiers, la décision ne peut être exécutée que si, dans le cas d'espèce, cet Etat est disposé à réadmettre la personne concernée et à la laisser entrer sur son territoire. L'existence d'un accord de réadmission n'offre en soi aucune garantie à cet égard. En effet, chaque partie contractante apprécie librement si les conditions exigées par l'accord sont ou non réunies. Le récent afflux de Roms roumains à la frontière franco-suisse montre que les pays qui nous entourent ne sont guère enclins à réadmettre des groupes entiers de personnes, les accords de réadmission étant axés sur des cas individuels. Nos voisins ne seront certes pas disposés à se charger, en sus de leurs propres procédures d'asile, des quelque 20'000 demandes déposées chaque année en Suisse. Force est donc d'admettre que seule une faible partie des renvois dans un Etat tiers, prononcés en relation avec toutes ces décisions de non-entrée en matière, pourra réellement être exécutée.
- Les personnes concernées par ces décisions devraient donc rester en Suisse, dans l'attente de l'exécution de leur renvoi. Il serait exclu d'ordonner leur détention en vue du refoulement, vu l'absence de probabilités que leur renvoi puisse être exécuté dans les limites de la durée légale maximale de la détention (neuf mois). Elles ne recevraient ainsi - comme le veut l'initiative UDC - que des prestations sociales couvrant le minimum vital. Dans la mesure où ces personnes ne quittent pas notre pays de leur propre gré ou de manière incontrôlée, elles demeurent en Suisse au bénéfice d'un statut précaire, ce qui n'est dans l'intérêt ni de la société, ni des autorités.

Répercussions

- Si l'Etat tiers refuse de réadmettre un requérant d'asile, il faut examiner, au cours d'une seconde procédure, la possibilité de renvoyer cette personne dans sa patrie ou dans son pays d'origine. Le déroulement de deux procédures en première instance et, le cas échéant, de deux procédures de recours pourrait avoir des incidences financières puisque la durée du séjour en Suisse s'en trouverait prolongée d'autant. Il n'est pas possible de cerner ces incidences de façon précise. Néanmoins, les économies que fait miroiter l'initiative sont hautement improbables.
- Les requérants d'asile qui dissimulent l'itinéraire emprunté jusqu'en Suisse et ne présentent aucun document d'identité, afin de prolonger leur séjour dans notre pays, seront encore plus nombreux qu'aujourd'hui.

2. "Carrier sanctions"

Revendication

L'initiative préconise l'adoption de sanctions à l'encontre des compagnies d'aviation concessionnaires pour le transport de ligne, qui desservent la Suisse sans respecter les prescriptions réglant leur participation au contrôle de l'immigration.

Autrement dit:

La revendication formulée dans l'initiative ne se réfère qu'au transport de ligne. Or, la réglementation prévue dans le projet de nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) va plus loin, car elle vise également les compagnies charter, ce que l'initiative omet.

Conséquences

Les sanctions préconisées par l'initiative ne se réfèrent qu'aux compagnies aériennes concessionnaires pour le transport de ligne. Les vols charter ou d'autres moyens de transport ne seraient pas visés, contrairement à ce que prévoit le projet LEtr. Outre son caractère discutable sous l'angle de l'égalité de traitement, une telle réglementation pourrait inciter les requérants d'asile à privilégier les vols charter pour éluder les contrôles de documents plus sévères, exercés sur les vols de ligne par les compagnies aériennes exposées aux sanctions.

3. Uniformisation des prestations d'aide sociale

Revendication

L'initiative exige que les prestations d'assistance accordées aux requérants d'asile soient réglées (sans exception) **de manière uniforme pour l'ensemble de la Suisse** et en dérogation aux normes générales. Elles doivent être en principe fournies en nature.

Autrement dit:

Cette exigence impliquerait un transfert de compétence. En d'autres termes, l'octroi de l'aide sociale aux requérants d'asile incomberait à la Confédération et non plus aux cantons.

Conséquences

Un transfert de cette compétence à la Confédération, qui supposerait le remplacement du système décentralisé par une solution centralisée, entraînerait d'énormes transformations organisationnelles et structurelles, tant au niveau fédéral qu'à l'échelon cantonal. Ce bouleversement affecterait également des milliers de communes et un grand nombre d'autres organismes (oeuvres d'entraide, organisations), aujourd'hui compétents en matière d'aide sociale. Le transfert de compétence ne permettrait plus guère de profiter des 26 structures cantonales (logements existants, en particulier) et du

savoir-faire des cantons. Cette centralisation exigerait l'édification de plusieurs centres fédéraux de grande envergure. Et comme aucun canton ne consentirait librement à mettre à disposition le terrain à bâtir nécessaire à cet effet, les conflits seraient programmés.

Répercussions

- En cas de transfert de cette compétence à la Confédération, celle-ci devrait supporter des coûts supplémentaires de l'ordre de **80 à 100 millions de francs par année**. Ces suppléments de dépenses se décomposent comme suit:
 1. La Confédération devrait conclure des contrats de prestations avec des tiers, qui se chargeraient d'assurer l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile. Ces prestations donneraient lieu à une indemnisation intégrale. Contrairement aux cantons, les fournisseurs de prestations n'assumeraient pas les risques financiers d'une variation des coûts liée, par exemple, à la fluctuation du nombre des demandes d'asile. Ils ne pourraient pas s'appuyer sur des structures existantes, ni exploiter des synergies. Leur activité serait en outre axée sur un certain profit. L'indemnisation de ces tiers devrait au moins correspondre aux coûts effectifs ou être versée sous la forme de montants forfaitaires plus importants qu'aujourd'hui, de manière à couvrir ces coûts, ce qui impliquerait une augmentation des dépenses de l'ordre de **6 à 12 millions de francs**.
 2. L'hébergement représentant la part principale des prestations d'aide sociale fournies en nature, les logements nécessaires à cet effet devraient être construits ou loués. Dans ce contexte, le montant des frais supplémentaires est estimé à quelque **25 millions de francs par année**.
 3. Les frais d'encadrement devraient être intégralement supportés, alors que les cantons ne perçoivent aujourd'hui qu'une contribution forfaitaire à ce titre. C'est là que l'augmentation des coûts serait la plus forte, puisqu'elle est estimée à quelque **50 millions de francs par année**.
 4. Le remplacement du système décentralisé par un système centralisé impliquerait un accroissement de l'effectif du personnel de la Confédération et, partant, des dépenses supplémentaires d'environ **3 millions de francs par année**.
 5. Si l'initiative était acceptée, nombre de requérants, qui ne peuvent être renvoyés dans un Etat tiers réputé sûr, mais qui remplissent les critères du statut de réfugié, ne pourraient plus bénéficier de l'asile et devraient être admis à titre provisoire uniquement. Ce qui ne serait pas sans conséquences financières pour la Confédération puisque l'aide sociale allouée aux réfugiés reconnus qui,

aujourd'hui, incombe à la Confédération pendant les cinq premières années, puis est du ressort des cantons, relèverait de sa compétence pour un temps indéterminé. Par ailleurs, les coûts de l'aide sociale augmenteraient, dès lors que la précarité du statut de police des étrangers accordé aux personnes admises à titre provisoire ne laisse à ces dernières que peu de chances sur le marché du travail et ralentit leur processus d'intégration. Les coûts supplémentaires ainsi engendrés sont estimés à quelque **12 millions de francs par année.**

- La transformation du système actuel devrait être opérée dans un laps de temps très court (la disposition constitutionnelle entrerait en vigueur le 24.2.03). Sa transposition dans la pratique est impossible.
- La mise en œuvre de l'initiative requiert de nouveaux systèmes informatiques. Or, l'expérience nous enseigne que la réalisation de tels projets demande du temps, ne serait-ce que pour définir la nature des nouveaux besoins. Dès lors, il faudrait s'attendre à des retards importants dans les domaines tributaires de l'appui des systèmes informatiques (par ex. statistiques).

4. Désignation des fournisseurs de prestations médicales et coûts de la santé

Revendication

L'initiative demande que les cantons désignent les fournisseurs de soins médicaux et dentaires pour l'ensemble des requérants d'asile. Cette disposition n'est actuellement applicable qu'aux requérants tributaires de l'aide sociale, alors que les personnes économiquement autonomes peuvent s'assurer elles-mêmes.

Conséquences

Les cantons devraient dorénavant assurer tous les requérants d'asile.

Répercussions

Assurer tous les requérants d'asile constituerait une lourde charge supplémentaire pour les cantons. A titre d'exemple, le canton de Berne emploie 5 personnes exclusivement préposées à la gestion et à l'administration de l'assurance-maladie en faveur des personnes tributaires de l'aide sociale.

5. Prestations sociales minimales et interdiction de travail pour les requérants d'asile déboutés et pour les personnes admises à titre provisoire qui ont violé leur devoir de collaboration

Revendication

Les requérants d'asile faisant l'objet d'une décision de renvoi et les personnes admises à titre provisoire qui ont violé leurs obligations de collaborer reçoivent, jusqu'à leur départ, des prestations d'aide sociale limitées à un logement et une nourriture simples ainsi qu'aux soins médicaux et dentaires d'urgence. Ils ne peuvent exercer une activité lucrative.

Autrement dit:

Aide sociale minimale: comme relevé précédemment, cette revendication pourrait être réalisée par le biais du transfert à la Confédération de la compétence en matière d'aide sociale.

Interdiction de travail: régie par la loi sur l'asile

Conséquences

Aide sociale minimale: cf. point 3 ci-dessus, consacré à l'uniformisation des prestations d'aide sociale. Les incidences négatives d'un encadrement restreint (accroissement de la délinquance, du trafic et de la consommation de drogue, du vagabondage, etc.) exigeraient une intensification des contrôles et, partant, un engagement accru des forces de police et de sécurité.

Interdiction de travail: 1000 des 2700 personnes actuellement admises à titre provisoire, dont le renvoi ne peut être exécuté, exercent une activité lucrative. Il n'est pas possible de déterminer statistiquement la proportion des cas dans lesquels l'inexécutabilité du renvoi découle d'une violation grave des obligations de collaborer. Les calculs suivants se fondent néanmoins sur cette hypothèse.

Pour chaque personne qui exerce une activité lucrative, ce sont en moyenne deux personnes qui ne dépendent pas de l'aide sociale. Sachant qu'une personne tributaire de l'aide sociale coûte entre 12'500 et 15'000 francs par année, les dépenses supplémentaires qu'entraînerait la mesure préconisée par l'initiative seraient de l'ordre de 25 à 30 millions de francs.

Aujourd'hui, les requérants d'asile qui, au moment où leur renvoi est prononcé, exercent une activité lucrative peuvent conserver leur emploi jusqu'à l'expiration du délai de départ. Leur permis de travail n'est toutefois pas renouvelé. Telle qu'elle est prévue dans l'initiative, l'interdiction de travail prendrait effet dès la notification de la décision de renvoi déjà, ce qui obligerait nombre de personnes à abandonner leur emploi à un stade plus précoce qu'aujourd'hui et se traduirait, là encore, par une augmentation des coûts estimée à quelque **8,6 millions de francs**.

A cela s'ajouteraient les frais engendrés par la création de programmes d'occupation supplémentaires, qui coûtent de 10 à 20 francs par heure et par personne. L'expérience montre que le montant de 10 francs correspond au coût de programmes pourtant qualifiés de "bon marché", tels les projets d'intérêt général (nettoyage de forêts, réhabilitation de chemins, etc.).

Répercussions

Aide sociale minimale:

- Aucune économie par rapport aux coûts des prestations actuellement allouées au titre de l'aide sociale, car l'éventuelle réduction des frais d'hébergement et d'encadrement serait neutralisée par l'augmentation des dépenses liées à l'intensification des contrôles de police et de sécurité.
- Faible incitation à quitter la Suisse, puisque les prestations minimales ne constituent pas une sanction et que la petite délinquance offre une source de revenus.
- Risque de voir les personnes concernées basculer dans la criminalité ou travailler au noir.

Interdiction de travail:

- Coûts supplémentaires de l'ordre de 33 à 38 millions de francs.
- Risque de voir les personnes concernées basculer dans la criminalité ou travailler au noir.
- Encadrement plus difficile.



Réglementations des Etats tiers: tableau comparatif

	Révision partielle de la loi sur l'asile	Initiative UDC
Etats tiers réputés sûrs	<ul style="list-style-type: none">a) Liste du Conseil fédéral (respect du principe de non-refoulement - Convention sur les réfugiés / CEDH, etc.)b) Autres Etats tiers réputés sûrs dans le cas d'espècec) Protection contre un refoulement garantie en l'espèced) Compétence fondée sur un accord international	Selon liste du Conseil fédéral (respect du principe de non-refoulement - Convention sur les réfugiés / CEDH, etc.)
Catégorie de personnes concernées par la réglementation des Etats tiers	Exceptions: <ul style="list-style-type: none">- Présence en Suisse de membres de la famille ou de proches connaissances de la personne concernée- Personne répondant manifestement aux critères du statut de réfugié- Indices que le principe de non-refoulement n'est pas respecté par l'Etat tiers	Toutes les catégories, y compris les personnes répondant manifestement aux critères du statut de réfugié
Garantie de réadmission de la part de l'Etat tiers	Oui, indispensable	Non, pas nécessaire
Voie de recours	Oui, dans un délai de cinq jours ouvrables	Question éludée, mais mise en oeuvre d'une solution proche de la variante prévue par la révision de la loi sur l'asile, du fait de la réserve relative aux engagements de droit international