

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

Loi sur l'asile

et

Arrêté fédéral sur les mesures
d'urgence dans le domaine
de l'asile et des étrangers

Argumentaire en vue de
la votation populaire
du 13 juin 1999



**Les grandes lignes
de la nouvelle loi sur l'asile**

Révision totale de la loi sur l'asile. Liste des principales modifications et innovations

- Admission simplifiée des réfugiés de la violence (personnes à protéger)
Le Conseil fédéral décide s'il y a lieu d'accorder la protection temporaire et à combien de personnes. La réglementation du séjour donne la priorité au retour dans l'Etat d'origine, pour autant que la situation le permette.
- Réglementation légale de la procédure à l'aéroport (jusqu'à présent, réglementée dans une ordonnance)
- Accélération de la procédure (ex. : art. 29, al. 4, LAsi)
- Réglementation simplifiée en cas de situation de détresse personnelle en raison d'une procédure d'asile de longue durée (réglementation relative au cas de rigueur ; art. 44, al. 3, LAsi)
- Prise en compte explicite des préoccupations spécifiques des femmes (art. 17, al. 2, LAsi) et des besoins des mineurs non accompagnés (art. 17, al. 2 et 3, LAsi)
- Lutte efficace contre les abus
par l'introduction de trois motifs de non-entrée en matière dans la loi. Ces articles sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1998 au moyen de l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) :
 1. non-entrée en matière en cas de dissimulation de l'identité (art. 16, al. 1, let. b, LAsi) ;
 2. non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif de la demande d'asile (art. 16a^{bis} LAsi) ;
 3. non-entrée en matière en cas de non-remise de papiers d'identité (art. 16, al. 1, let. a^{bis}, LAsi).
- Transfert dans la loi de l'arrêté fédéral urgent de 1990 sur la procédure d'asile (APA) instituant des mesures temporaires
- Assistance :
 1. mise en œuvre du principe de l'indemnisation forfaitaire des cantons par la Confédération (= simplification administrative). Le montant des forfaits est fixé en fonction des solutions les moins onéreuses ;
 2. les cantons sont désormais compétents pour fournir les prestations d'assistance aux réfugiés reconnus ;
 3. les œuvres d'entraide sont de plus en plus sollicitées quant à leur savoir-faire dans le cadre de projets d'aide au retour et à la réintégration.
- Protection des données :
 1. création d'une base juridique destinée à la tenue des registres électroniques ;
 2. base pour l'échange des données.
- Aide au retour :
 1. financement partiel de services-conseils en vue du retour et d'autres projets en Suisse ;
 2. financement partiel de projets d'aide à la réintégration à l'étranger ;
 3. financement de l'aide au retour individuelle.
- Soutien à l'exécution des renvois :
réglementation légale d'une division spécialisée de l'ODR chargée d'apporter son soutien aux cantons lors de l'établissement de l'identité et de la nationalité de requérants d'asile, ainsi que lors de l'obtention de documents de voyage.

Loi sur l'asile

et

Arrêté fédéral sur les mesures
d'urgence dans le domaine de
l'asile et des étrangers

Argumentaire en vue de
la votation populaire
du 13 juin 1999



Argumentaire juridique

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	3
	Pourquoi réviser une nouvelle fois la loi sur l'asile ?	3
	Aperçu des dix principales innovations	3
II.	Conformité au droit international public et constitutionnalité	4
	Généralités	4
	Convention relative au statut des réfugiés	4
	CEDH	4
III.	Garanties et améliorations de la procédure	6
	Mineurs non accompagnés	6
	Questions et motifs de fuite spécifiques des femmes	6
	Présence d'un représentant des œuvres d'entraide au cours des auditions	7
	Cas de détresse personnelle grave en raison d'une procédure d'asile de longue durée (réglementation des cas de rigueur)	7
	Recours contre la décision d'attribution	8
	Réduction du nombre des décisions rendues par des juges uniques	8
	Procédure à l'aéroport	8
	Notification de décisions par télécopie	9
	Levée de la suspension des délais	9
IV.	Réfugiés de la violence et réfugiés de guerre	10
	Pourquoi une nouvelle réglementation?	10
	Les grandes lignes de la réglementation s'appliquant à l'octroi de la protection provisoire aux personnes à protéger	10
	Possibilités d'octroi de l'asile	11
	Levée de la protection provisoire et retour des intéressés	12
V.	Assistance	12
	Que coûte la nouvelle loi?	12
	Forfaitisation	13
	Changement de compétence	13
	SiRück: obligation de rembourser les frais et de fournir des sûretés	13
	Aide au retour	14
	Aide à l'intégration en faveur des réfugiés reconnus	14
	Versement d'autres montants	14
VI.	Dispositions portant sur les abus	15
	Arrêté fédéral urgent	15
	Nouveaux motifs de non-entrée en matière	15
	Nouvelle obligation de la collaborer	16
	Détention en phase préparatoire ou en vue du refoulement en cas d'infraction à une interdiction d'entrée	17
	Confiscation de documents	17
	Révocation de l'asile lorsque l'intéressé a commis des actes particulièrement répréhensibles ou qu'il a compromis la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse	18
VII.	Protection des données	18
VIII.	Exécution des décisions	19
IX.	Réglementation s'appliquant aux Etats tiers	19
X.	Carrier sanctions	20

I. INTRODUCTION

❖ Pourquoi réviser une nouvelle fois la loi sur l'asile ?

Le choix d'une révision totale de la loi sur l'asile (LAsi) ne signifie pas pour autant que celle-ci comporte de graves lacunes. Au contraire. Approuvée en 1979 par les Chambres fédérales et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981, la première loi sur l'asile a, en effet, largement fait ses preuves. De même, l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile (APA), qui constitue la révision la plus approfondie effectuée jusqu'à présent, a contribué à accélérer considérablement la procédure d'asile de première instance.

Compte tenu des enseignements en majorité positifs tirés de l'APA, cet arrêté fédéral en vigueur jusqu'à la fin de l'an 2000 est repris plus ou moins intégralement dans la nouvelle loi sur l'asile. Toutefois, le texte de loi ayant quelque peu perdu de sa clarté au fil des révisions et de nouvelles réglementations devant être introduites, une refonte complète de la loi s'est avérée opportune.

La révision totale de la loi sur l'asile résulte donc de la nécessité dictée par le droit constitutionnel de transférer le droit urgent dans le droit ordinaire. Or les premiers travaux préliminaires, entrepris en 1993, ont montré que si ce transfert constituait un élément fondamental de la révision envisagée, diverses innovations et modifications devaient également être intégrées afin de combler les lacunes de la loi et de remédier aux insuffisances constatées. Face à de nouvelles préoccupations, telles que les réfugiés de la violence, la lutte contre les abus, les problèmes rencontrés dans le domaine de l'exécution des renvois et l'aggravation de la situation financière de la Confédération, la recherche de solutions au niveau législatif s'imposait effectivement. Par ailleurs, la révision totale devait être l'occasion de créer les bases juridiques requises par la loi fédérale sur la protection des données pour le traitement des données personnelles dans le domaine de l'asile et des étrangers.

❖ Aperçu des dix principales innovations

1. Inscription de l'octroi de la protection temporaire aux réfugiés de la violence et aux réfugiés de guerre et de l'admission simplifiée pour ces groupes de personnes
2. Prise en compte explicite des préoccupations spécifiques des femmes
3. Prise en compte explicite des besoins des mineurs non accompagnés
4. Réglementation de la procédure à l'aéroport
5. Introduction de nouveaux motifs de non-entrée en matière et création d'une obligation de coopérer en vue de lutter efficacement contre les abus commis au cours de la procédure d'asile
6. Introduction de mesures visant à accélérer la procédure

7. Reconnaissance d'une situation de détresse personnelle en raison d'une procédure d'asile de longue durée : nouvelle réglementation de la „procédure pour cas de rigueur“
8. Assistance : principe de l'indemnisation forfaitaire des cantons par la Confédération ; compétence des cantons relative au versement des prestations d'assistance aux réfugiés reconnus ; participation des œuvres d'entraide dans le cadre de projets d'aide au retour et à la réintégration
9. Protection des données : base légale destinée à la tenue des registres électroniques et à l'échange des données avec les autorités
10. Aide au retour : financement de projets en Suisse et à l'étranger par la Confédération

II. CONFORMITE AU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ET CONSTITUTIONNALITE

❖ Généralités

Le nouveau droit est parfaitement conforme aux principes de la Constitution et aux obligations de droit international public de la Suisse.

Pour déterminer le degré de concordance du droit national avec le droit international, il convient notamment de prendre en considération la Convention relative au statut des réfugiés, ainsi que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

❖ Convention relative au statut des réfugiés

La nouvelle loi sur l'asile, qui englobe notamment la notion de réfugié, le statut des réfugiés et le principe du non-refoulement, est totalement compatible avec la Convention relative au statut des réfugiés.

❖ CEDH

La nouvelle loi respecte également les principes de la CEDH. Celle-ci a une importance particulière en raison non seulement des obligations qu'elle comporte pour les Etats contractants, mais aussi du caractère constitutionnel des prérogatives qu'elle confère aux individus. Ces prérogatives, qui découlent, entre autres, des articles 3 („Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.“), 5 (Garantie de la liberté individuelle), 8 (Protection de l'unité de la famille) et 13 (Droit à l'octroi d'un recours effectif), ne sont pas transgressées par la nouvelle loi.

Procédure à l'aéroport : la CEDH exige que des bases légales permettant de retenir une personne à l'aéroport soient créées et que les décisions de première

instance qui y sont notifiées soient soumises à un contrôle judiciaire. La nouvelle loi satisfait à cette première requête¹. Par ailleurs, il est désormais possible d'attaquer séparément la décision de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) relative au refus provisoire de l'entrée en Suisse et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport². En effet, le requérant d'asile peut déposer un recours contre cette décision (incidente) auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA).

Répartition des requérants d'asile entre les cantons : l'article 8 CEDH protège l'unité de la famille et constitue donc une prescription qui doit être en premier lieu respectée dans le domaine de l'asile et des réfugiés. La législation sur l'asile comporte depuis toujours des dispositions détaillées s'appliquant aux réfugiés reconnus et aux demandeurs d'asile sur les questions du regroupement familial et sur le principe de l'unité de la famille. Ces dispositions ne sont pas modifiées dans la nouvelle loi. Concrètement, peu de problèmes de compatibilité avec la CEDH se sont posés. Toutefois, une modification a été rendue nécessaire dans le cas de la répartition des demandeurs d'asile dans les cantons. La réglementation en vigueur ne prévoyait pas de possibilité d'attaquer séparément cette décision incidente si bien qu'en cas d'atteinte au droit de l'unité de la famille, un recours effectif conformément à l'article 13 CEDH ne pouvait être déposé. Le nouveau texte de loi comble donc cette lacune³.

Possibilité de recours : en vertu de l'article 13 CEDH, une personne dispose d'un droit de recours effectif devant une instance nationale dans la mesure où les droits et les libertés reconnus dans la convention sont violés. La loi sur l'asile prend en compte cette disposition, notamment par rapport aux articles 3 et 8 CEDH. Elle garantit ainsi qu'une personne concernée par une mesure d'éloignement dispose toujours de la possibilité d'exiger un contrôle par une instance indépendante, si la question d'un traitement inhumain conformément à l'article 3 CEDH peut se poser de ce fait. Lorsqu'en cas de recours contre une décision, l'effet suspensif a été retiré, la personne concernée a, sans exception, la possibilité de déposer auprès de la CRA une demande en restitution de l'effet suspensif. Le délai de 24 heures prévu à cet effet est adéquat, notamment lorsqu'il s'agit d'un recours ne nécessitant qu'une motivation sommaire.

¹ Cf. art. 22, al. 2 LAsi

² Cf. art. 107, al. 3; art. 108, al. 1 LAsi

³ Cf. art. 27, al. 3, 3^e phrase; art. 107, al. 1, phrase 2 LAsi

III. GARANTIES ET AMELIORATIONS DE LA PROCEDURE

❖ Mineurs non accompagnés

La nouvelle loi sur l'asile contraint le Conseil fédéral à édicter des dispositions complémentaires visant à protéger les mineurs non accompagnés durant la procédure d'asile⁴. Ainsi, le canton auquel un mineur non accompagné est attribué doit immédiatement nommer une personne de confiance⁵, pour autant qu'il n'ait encore jusqu'ici désigné ni tuteur ni curateur. La personne de confiance est chargée de représenter les intérêts juridiques de l'enfant pendant la procédure.

❖ Questions et motifs de fuite spécifiques des femmes

La nouvelle loi sur l'asile contraint les autorités à prendre en compte des motifs de fuite spécifiques des femmes⁶. Néanmoins, la définition du terme de réfugié ne mentionne pas de façon explicite ces motifs et ce, pour trois raisons principales :

1. La circonscription de la notion de persécution liée au sexe est très peu claire. En présence d'un cas concret, il s'avère particulièrement difficile de déterminer si le motif de la fuite est bien lié à une persécution à caractère sexuel.
2. L'harmonisation du droit d'asile au niveau européen implique une interprétation uniforme de la notion de réfugié. Si la Suisse procédait à une extension unilatérale de cette notion, elle irait à l'encontre de cet objectif.
3. Tous les Etats concernés s'accordent à dire que l'actuelle Convention relative au statut des réfugiés prend déjà en considération la question de la persécution liée au sexe (Conférence mondiale sur les femmes organisée par l'ONU en septembre 1995, Comité exécutif du HCR en octobre 1995).

La procédure d'asile⁷ répond aux préoccupations spécifiques des femmes comme suit:

- S'agissant de couples et de familles, toute personne capable de discernement a, par principe, le droit d'être entendue sur ses propres motifs d'asile et d'obtenir, le cas échéant, l'asile.
- En présence d'indices de persécution liée au sexe, les autorités sont tenues d'entendre le requérant d'asile. L'audition sera effectuée par des personnes du même sexe, à moins que l'intéressé ne s'y oppose.

⁴ Cf. art.17, al. 2 LAsi

⁵ Cf. art. 17, al. 3 LAsi

⁶ Cf. art. 3, al. 2, phrase 2 LAsi

⁷ Cf. art. 17, al.2 LAsi, en vertu duquel le Conseil fédéral doit édicter par voie d'ordonnance des dispositions visant à prendre en compte la situation spéciale des femmes dans la procédure.

- Si les allégations de l'intéressé révèlent une persécution liée au sexe, les interprètes, les responsables des procès-verbaux et les représentants des œuvres d'entraide doivent, dans la mesure du possible, être également du même sexe que le requérant d'asile.
- L'ODR dispose d'un groupe de travail permanent composé de spécialistes des questions concernant la persécution liée au sexe. Il incombe notamment à ce groupe de travail de sensibiliser les nouveaux collaborateurs à ce problème durant leur formation.

❖ **Présence d'un représentant des œuvres d'entraide au cours des auditions**

Comme par le passé, les œuvres d'entraide autorisées par le Département fédéral de justice et police (DFJP) envoient un représentant à l'audition du requérant d'asile, à moins que celui-ci ne s'y oppose. Ce représentant assiste à l'audition en qualité d'observateur, mais non en qualité de partie. Toutefois, il peut demander que soient posées des questions. Il peut également suggérer qu'il soit procédé à d'autres éclaircissements et formuler des objections à l'encontre du procès-verbal⁸.

❖ **Cas de détresse personnelle grave en raison d'une procédure d'asile de longue durée (réglementation des cas de rigueur)**

Le droit actuel prévoit que le canton peut délivrer une autorisation de séjour B de la police des étrangers (art. 13, let. f, OLE) à un requérant d'asile lorsque la demande de ce dernier est en suspens depuis quatre ans déjà et que l'Office fédéral des étrangers (OFE) donne son approbation.

A l'avenir⁹, l'ODR (ou la CRA) devra décider s'il y a lieu d'ordonner une admission provisoire dans les cas de détresse personnelle grave, cette décision pouvant intervenir au plus tôt après quatre ans de résidence en Suisse et lorsque la procédure n'est pas encore close. Dans ce cas également, l'admission provisoire revêt le caractère d'une mesure de substitution à l'exécution du renvoi.

Néanmoins, l'autorité cantonale conserve un droit de codécision : elle a la possibilité de demander l'admission provisoire ou, au contraire, l'exécution du renvoi. Si l'ODR ne donne pas suite à la proposition du canton, celui-ci peut recourir auprès de la CRA, qui tranche en dernière instance. Etant donné qu'en vertu du nouveau droit, les cas de rigueur donnent lieu non plus à une autorisation de séjour B, mais à une admission provisoire, la compétence financière passe, lorsque l'intéressé dépend de l'assistance, des cantons à la Confédération.

⁸ Cf. art. 30, al. 1 et 4 LAsi

⁹ Cf. art. 44, al. 3 à 5; art. 105, al. 2 LAsi

Cette nouvelle réglementation concrétise l'uniformisation de la pratique au niveau fédéral. Par ailleurs, elle décharge le Tribunal fédéral, le Service des recours du DFJP, ainsi que l'OFE.

❖ **Recours contre la décision d'attribution**

La nouvelle loi sur l'asile donne au requérant la possibilité d'attaquer¹⁰ la décision d'attribution à un canton, le seul motif pouvant être invoqué étant celui de la violation du principe de l'unité de la famille. Jusqu'à présent, il était impossible d'attaquer séparément la décision incidente sur la répartition des requérants entre les cantons.

Cf. également commentaires sous ch. II

❖ **Réduction du nombre des décisions rendues par des juges uniques**

L'ordonnance concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile dresse une liste des cas dans lesquels un juge peut statuer en qualité de juge unique. Dans la nouvelle loi sur l'asile, cette liste est réduite aux cas suivants¹¹ :

1. classement de recours devenus sans objet ;
2. non-entrée en matière sur des recours manifestement irrecevables ;
3. décision relative au refus provisoire de l'entrée en Suisse et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport.

Le rejet des recours manifestement infondés¹² ne relève désormais plus de la compétence d'un juge unique, les décisions en la matière étant généralement rendues par un collège de trois juges.

❖ **Procédure à l'aéroport**

Jusqu'à présent essentiellement réglementés dans une ordonnance, les grands principes de la procédure à l'aéroport ont été repris dans la loi¹³ en raison de leur importance du point de vue des droits de l'homme. Les principales garanties de la procédure sont également offertes lors de la procédure à l'aéroport aux requérants d'asile dont l'entrée en Suisse a été refusée et auxquels un lieu de séjour à l'aéroport a été assigné pour la durée du traitement de leur requête (zone de transit, par ex.). La réglementation relative à la procédure d'asile à l'aéroport fixe des délais de traitement précis et indique les voies de droit.

Cf. également commentaires sous ch. II

¹⁰ Cf. art. 27, al. 3, phrase 3; art. 107, al. 1, phrase 2 LAsi

¹¹ Cf. art. 111, al. 2 LAsi

¹² Cf. art. 10, let. C OCRA

¹³ cf. notamment art. 22; art. 23, al.4; art. 107, al. 3; art. 108; art. 111, al.2 let. C LAsi

❖ Notification de décisions par télécopie

Pour des raisons de rationalisation en matière de procédure, la nouvelle loi sur l'asile prévoit la possibilité de notifier, dans des cas urgents, aux requérants d'asile certaines décisions de l'ODR par télécopie¹⁴ afin de gagner du temps. Cette réglementation est notamment applicable en cas :

1. d'une procédure à l'aéroport ;
2. d'une demande d'asile présentée à la frontière ;
3. d'une décision de non-entrée en matière avec exécution immédiate du renvoi devant être notifiée par une autorité cantonale ou
4. d'une décision devant être notifiée par une représentation suisse à l'étranger.

Par dérogation du principe énoncé dans la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁵ (PA), la décision transmise par télécopie n'est pas notifiée au mandataire dans les cas mentionnés sous les ch. 1 et 2. Ce dernier devra toutefois être informé sans retard que la décision a été notifiée au destinataire par télécopie. Dans les cas cités sous les ch. 3 et 4, l'application de l'art. 11, al. 3, PA n'est pas exclue.

❖ Levée de la suspension des délais

La loi fédérale sur la procédure administrative (PA) prévoit¹⁶ que pendant certains fêtes, jours fériés ou jours de vacances, les délais fixés en jours par la loi ou l'autorité ne courent pas. Cette suspension des délais a néanmoins entraîné des retards considérables au niveau des procédures d'asile. La nouvelle législation sur l'asile établit donc que la disposition de ladite loi sur les fêtes n'est pas applicable en matière de procédure d'asile¹⁷.

En accord avec la doctrine, il convient en outre de constater que la suspension des délais ne constitue pas l'élément central d'une procédure dans un Etat de droit. En conséquence et en vue d'accélérer la procédure d'asile, la loi sur l'asile mentionne expressément qu'il peut être dérogé à l'article 22a PA. L'ODR devra néanmoins dans ses dispositions sur les voies de recours clairement renvoyer à cette dérogation.

❖ Nouveaux motifs de non-entrée en matière

Cf. ch. VI : dispositions régissant les abus

¹⁴ Cf. art. 14, al. 3 et 4 LAsi

¹⁵ Cf. art. 11, al. 3 PA, en vertu duquel les autorités transmettent leur communication au représentant, dans la mesure où la partie représentée ne retire pas sa procuration.

¹⁶ Cf. art. 22a PA

¹⁷ Cf. art. 17, al. 1 LAsi

IV. REFUGIES DE LA VIOLENCE ET REFUGIES DE GUERRE

❖ Pourquoi une nouvelle réglementation?

L'instauration d'une nouvelle réglementation relative à l'octroi de la protection provisoire découle du constat selon lequel de plus en plus de personnes qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés ou de la loi sur l'asile déposent une demande d'asile en Suisse. Ayant besoin d'être protégées ou étant gravement exposées à la violence, ces personnes sont forcées de fuir leur pays d'origine pour échapper aux conséquences de la guerre ou de la guerre civile, à des situations de violence généralisée ou à des violations graves des droits de l'homme. Les "personnes à protéger" sont donc des personnes qui ne sont pas persécutées individuellement et, partant, ne remplissent pas les conditions pour avoir la qualité de réfugié. En revanche, compte tenu de la situation de guerre que connaît leur Etat d'origine, il est nécessaire de leur accorder protection.

Le droit actuel prévoit la possibilité d'admettre provisoirement en Suisse¹⁸ des groupes de personnes répondant aux critères exposés ci-dessus. Pourquoi une modification s'impose-t-elle ? Le nouveau projet élimine un aspect peu satisfaisant du droit actuel. En effet, l'admission provisoire, qu'elle soit individuelle ou collective, qui était généralement prononcée jusqu'à présent envers les intéressés n'était qu'une mesure venant se substituer à un renvoi non exécutable. Lors de campagnes d'accueil en faveur, par exemple, de personnes provenant de Bosnie-Herzégovine ou, aujourd'hui, du Kosovo, cet état de choses pouvait entraîner des conséquences singulières. Les personnes à protéger étaient autorisées à entrer en Suisse, puis se trouvaient confrontées à une décision de renvoi et se voyaient enfin informées de la possibilité de rester en Suisse en dépit de cette décision. Un autre avantage réside dans le fait qu'à l'avenir, la procédure individuelle d'asile et de renvoi, qui était particulièrement dispendieuse, disparaît.

La nouvelle réglementation s'appliquant aux personnes à protéger abrogera la disposition de la LSEE concernant l'admission provisoire de groupes.

❖ Les grandes lignes de la réglementation s'appliquant à l'octroi de la protection provisoire aux personnes à protéger

1. La réglementation s'applique à des personnes qui ont un impérieux besoin d'être admises provisoirement dans un Etat autre en raison de la guerre, de la guerre civile ou de situations de violence généralisées dans leur Etat d'origine.
2. Il appartient au Conseil fédéral de décider s'il y a lieu d'accorder la protection provisoire et, dans l'affirmative, à combien de personnes. Il consulte au préalable d'autres autorités, de même que les organisations¹⁹ nationales ou internationales pertinentes.

¹⁸ Cf. art. 14a, al. 5 LSEE

¹⁹ Cf. art. 66 LAsi

3. Une fois la décision arrêtée, les personnes concernées doivent être admises en Suisse sans complication ni formalisme et avec la souplesse voulue.
4. A la différence de ce que prévoit la réglementation actuelle en matière d'admission provisoire de groupes, la procédure est conçue de telle sorte que les autorités n'aient pas à conduire de longues et laborieuses procédures individuelles. Cette économie de procédure permet de réduire les frais.
5. Par principe, le statut juridique des personnes à protéger se situe entre celui des requérants d'asile et celui des réfugiés reconnus comme tels. Si, lors de leur admission, les personnes à protéger sont traitées dans une large mesure comme les requérants d'asile, à la longue cependant, elles acquièrent certains droits qui rapprochent leur statut de celui des réfugiés:
 - Dès le début de leur séjour, les personnes à protéger ont en principe droit au regroupement familial²⁰.
 - Lorsqu'il est prévisible, par exemple, que les personnes à protéger devront séjourner assez longtemps en Suisse, le Conseil fédéral peut édicter des conditions préférentielles²¹ quant à l'exercice d'une activité lucrative par ces personnes.
 - Cinq ans après l'octroi de la protection provisoire, les personnes à protéger obtiennent une autorisation de séjour limitée délivrée par la police des étrangers (permis B), valable jusqu'à la levée de la protection provisoire, assortie de tous les droits²² qui en découlent.
 - Si le conflit se prolonge, lesdites personnes peuvent finalement obtenir une autorisation d'établissement (permis C)²³ dix ans après l'octroi de la protection provisoire.
6. Pendant les cinq premières années de régime de protection provisoire, c'est à la Confédération et à elle seule qu'il incombe de financer les prestations d'assistance; à l'expiration de cette période, les frais d'assistance sont pris en charge²⁴ à raison de moitié par la Confédération et les cantons.

❖ Possibilités d'octroi de l'asile

1. *Reconnaissance comme réfugié au lieu de l'octroi de la protection provisoire*
Nul ne peut prétendre à l'octroi de la protection provisoire. Reste toutefois le droit de déposer une demande d'asile. Par ailleurs, les personnes à protéger peuvent également bénéficier du droit de faire examiner leurs motifs d'asile, conformément à la Convention relative au statut des réfugiés²⁵.
2. *Réouverture de la procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié à la demande de l'intéressé*
L'octroi de la protection provisoire tel qu'il est conçu permet de suspendre²⁶, pendant la durée de celle-ci, la procédure d'examen d'une demande en reconnaissance de la qualité de réfugié qui aurait été déposée avant cet

²⁰ Cf. art. 71 LAsi

²¹ Cf. art. 75, al. 2 LAsi

²² Cf. art. 74, al. 2 LAsi

²³ Cf. art. 74, al. 3 LAsi

²⁴ Cf. art. 88, al. 1 et 2 LAsi

²⁵ Cf. art. 69, al. 2 LAsi

²⁶ Cf. art. 69, al. 3 LAsi

octroi. Les personnes à protéger qui ont déposé une demande en reconnaissance de la qualité de réfugié ne peuvent demander²⁷ la réouverture de cette procédure que cinq ans après la décision de suspension, au plus tôt. Toutefois, l'ODR lève la protection provisoire lors de la reprise de cette procédure visant à déterminer si l'intéressé peut bénéficier de l'asile.

3. *Reconnaissance de la qualité de réfugié après décision du Conseil fédéral de lever la protection provisoire*

Si le Conseil fédéral lève la protection provisoire par une décision générale, les procédures d'asile suspendues sont alors reprises. L'examen²⁸ de la question de la qualité de réfugié est également repris si des indices de persécution apparaissent au cours de l'audition accordée à l'intéressé dans le cadre du droit d'être entendu. En premier lieu, il y aura lieu de vérifier si la personne serait exposée, en cas de retour, à des préjudices graves en raison d'une persécution imminente.

❖ **Levée de la protection provisoire et retour des intéressés**

La protection provisoire étant par définition limitée dans le temps, les personnes qui en bénéficient sont tenues de rentrer dans leur pays d'origine dès que la situation le permet. L'admission en Suisse des personnes à protéger ne met pas au premier plan le séjour durable de ces personnes, mais bien leur retour dans leur pays d'origine ou de provenance. Il s'agit d'encourager et de faciliter le retour de ces personnes. Pour ce faire, la Confédération peut financer des projets réalisés en Suisse et à l'étranger (services-conseils en vue du retour, projets de formation, etc.)²⁹.

Il appartient au Conseil fédéral d'arrêter la date de la levée de la protection provisoire. Il prend cette décision après avoir consulté d'autres autorités et les nationales ou internationales concernées³⁰.

V. ASSISTANCE

❖ **Que coûte la nouvelle loi ?**

Le poste des dépenses le plus important du domaine de l'asile revient à l'assistance. Il dépend principalement du nombre des personnes relevant de ce domaine, de leur degré d'indigence et du nombre des nouveaux arrivants. Il est donc extrêmement difficile de faire des prévisions fiables en la matière.

Sur le plan administratif, la nouvelle loi apporte une simplification, puisqu'elle prévoit une indemnisation forfaitaire des différents montants d'assistance. Le

²⁷ Cf. art. 70 LAsi

²⁸ Cf. art. 76, al. 2 et 3 LAsi

²⁹ Cf. art. 93 LAsi

³⁰ Cf. art. 76, al. 1 LAsi

Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, le montant des forfaits. Dans la majeure partie des cas, la fixation de ces forfaits d'assistance n'entraîne pas de dépenses supplémentaires.

❖ **Forfaitisation**

Ces dernières années, la Confédération a procédé à l'indemnisation forfaitaire de certaines prestations donnant droit à des subventions. A la différence du remboursement des coûts effectifs, l'indemnisation forfaitaire des prestations fournies par le bénéficiaire des subventions (en l'occurrence, le canton) incite celui-ci à utiliser efficacement les moyens à disposition et à chercher des solutions moins dispendieuses. Par ailleurs, ces indemnisations entraînent des frais administratifs moindres, l'établissement et le contrôle des factures n'étant plus nécessaires. En raison de ces avantages, la forfaitisation des prestations subventionnées a été développée dans la nouvelle loi sur l'asile³¹.

❖ **Changement de compétence**

Jusqu'à présent, les oeuvres d'entraide étaient responsables du versement des prestations d'assistance aux réfugiés reconnus jusqu'à ce qu'ils obtiennent une autorisation d'établissement. La Confédération les indemnisait de leurs frais effectifs.

La nouvelle réglementation prévoit que les cantons sont compétents³² en matière de versement des prestations d'assistance, quelle que soit la catégorie de personnes, et que la Confédération procède à une indemnisation forfaitaire de ces frais. Les cas de double emploi entre les oeuvres d'entraide et les cantons sont donc évités lors de la mise en œuvre et de l'exploitation des structures d'assistance. Par ailleurs, les installations actuelles des cantons, qu'il s'agisse de structures d'hébergement ou de structures d'encadrement, peuvent être exploitées de façon optimale, indépendamment du statut juridique des bénéficiaires. L'indemnisation forfaitaire incite les responsables à trouver des solutions économiques. Les cantons sont libres de continuer à faire appel aux compétences professionnelles des oeuvres d'entraide en matière d'encadrement des réfugiés.

❖ **SiRück: obligation de rembourser les frais et de fournir des sûretés**

L'obligation de fournir des sûretés en vue de garantir le remboursement des frais (Sirück) a été introduite lors de la révision de la loi sur l'asile en 1990 et de l'adoption de l'arrêté fédéral instituant des mesures d'économie en 1994. Les personnes employant des requérants d'asile ou des personnes admises à titre provisoire sont tenues de verser une partie du salaire de ces derniers sur un compte sûretés. Sur ce compte sont prélevées les sommes nécessaires en vue de couvrir les frais d'assistance, de départ et d'exécution. La nouvelle loi sur

³¹ Cf. art. 88 LAsi

³² Art. 80, al. 1 LAsi

l'asile étend l'application de cette solution éprouvée aux personnes à protéger ne bénéficiant pas d'une autorisation de séjour. Ces comptes ont également pour objet de servir à couvrir des frais de procédure³³.

❖ Aide au retour

La Confédération fournit une aide au retour en se fondant notamment sur les trois mesures suivantes³⁴ :

1. Elle peut participer au financement de projets, en Suisse, visant à maintenir l'aptitude des intéressés au retour.
2. Elle peut participer au financement de projets, à l'étranger, visant à faciliter le retour et la réintégration des intéressés.
3. Elle peut consentir une aide financière aux intéressés afin de faciliter leur intégration ou de leur assurer des soins médicaux à l'étranger.

Au niveau de la loi, la réglementation actuelle ne prévoyait que la coopération internationale. Etant donné que l'application de la nouvelle idée de l'encouragement du retour volontaire constitue une innovation qui aura des répercussions notables, il est indiqué d'inscrire dans la loi toutes les mesures possibles.

❖ Aide à l'intégration en faveur des réfugiés reconnus

Comme par le passé, l'ODR continuera de participer aux frais générés par les mesures visant à l'intégration sociale, professionnelle et culturelle des réfugiés et, désormais, des personnes à protéger ayant droit à une autorisation de séjour, à condition que les cantons, les communes ou des tiers participent de façon adaptée aux frais³⁵.

❖ Versement d'autres montants

La Confédération peut encourager la réalisation de programmes d'occupation ou de formation d'utilité publique en versant une aide financière. Elle peut rembourser aux cantons les bourses de formation ou de perfectionnement professionnels. Elle peut verser des subventions à des institutions prenant en charge des personnes traumatisées séjournant en Suisse en vertu de la loi sur l'asile. Par ailleurs, elle peut verser des subventions à l'organisation faîtière des oeuvres d'entraide autorisées qui perçoivent une indemnité forfaitaire pour leur participation à l'audition. L'ODR dédommage par des forfaits le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de sa participation à la procédure à l'aéroport. La Confédération indemnise également les cantons des frais de personnel générés par la préparation des décisions³⁶.

³³ Cf. art. 85 et 86 LAsi

³⁴ Cf. art. 93 LAsi

³⁵ Cf. art. 91, al. 4 LAsi

³⁶ Cf. art. 91 LAsi

VI. DISPOSITIONS PORTANT SUR LES ABUS

❖ Arrêté fédéral urgent

L'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) est entré en vigueur le 1er juillet 1998. Limité dans le temps, il doit être abrogé par la nouvelle loi sur l'asile. Ainsi, cette dernière comporte les mêmes dispositions que l'AMU, visant à réprimer les comportements abusifs dès le dépôt de la demande d'asile. Pour l'essentiel, dans l'AMU ont été introduits de nouveaux motifs de non-entrée en matière permettant de refuser une procédure d'asile exhaustive. Une nouvelle obligation de collaborer a été également prescrite. Par ailleurs a été renforcée la disposition de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers portant sur la mise en détention d'un étranger pendant la préparation de la décision sur son droit de séjour ou sur sa mise en détention en vue de son refoulement s'il a contrevenu à une interdiction d'entrée en Suisse le frappant.

❖ Nouveaux motifs de non-entrée en matière

*Non-entrée en matière en cas de non-remise des documents de voyage ou des pièces d'identité*³⁷

Un nouveau motif de non-entrée en matière est venu s'ajouter aux autres : il n'est pas entré en matière sur la demande si le requérant ne remet pas aux autorités, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande en question, ses documents de voyage ou d'autres documents permettant de l'identifier. Le requérant peut toutefois obtenir une décision sur le fond,

- lorsqu'il rend vraisemblable que, pour des motifs excusables, il ne peut remettre ces documents ou
- s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement.

Le requérant peut se faire entendre dans le cadre d'une audition formelle menée en présence d'un représentant des oeuvres d'entraide. Il est tenu compte que d'authentiques réfugiés peuvent se trouver parmi les personnes concernées.

*Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile*³⁸

Conformément à la volonté du législateur, deux conditions doivent être remplies pour que l'état des faits soit acquis et que l'on puisse engager une procédure accélérée et simplifiée impliquant l'exécution immédiate du renvoi:

1. le requérant doit séjourner illégalement en Suisse et
2. avoir l'intention manifeste, en présentant sa demande, de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi.

Là encore, le requérant peut obtenir la possibilité d'être soumis à la procédure normale s'il parvient, au cours de l'audition formelle menée en présence d'un représentant des oeuvres d'entraide,

- à rendre vraisemblable qu'il ne lui a pas été possible de déposer sa demande plus tôt ou qu'on ne peut raisonnablement exiger de lui qu'il l'ait fait (p. ex. en

³⁷ Cf. art. 16, al. 1, let. a^{bis} AMU ou art. 32, al. 2, let. a LAsi

³⁸ Cf. art. 16a^{bis} AMU ou art. 33 LAsi

- raison de maladie, voire d'un traumatisme ou de la fermeture provisoire du centre d'enregistrement), ou
- à faire valoir des indices de persécution.

*Non-entrée en matière en cas de tromperie sur l'identité*³⁹

Cette nouvelle disposition prévoit de ne pas entrer en matière sur la demande d'asile si l'intéressé a trompé les autorités sur son identité et que cette tromperie, commise sciemment, est corroborée par l'examen dactyloscopique ou par d'autres moyens de preuve. Les termes employés montrent qu'il est possible de constater la tromperie en ayant recours à d'autres moyens de preuve que l'examen dactyloscopique et que cet état de fait peut justifier une décision de non-entrée en matière, donc une procédure accélérée. Par examen dactyloscopique, on entend le relevé des empreintes digitales et la photographie. La dactyloscopie, utilisée jusqu'à présent, permet de découvrir si l'intéressé a donné un faux nom; cependant, elle ne suffit pas pour détecter une fausse nationalité ou provenance. Désormais, la tromperie sur l'identité pourra être prouvée par d'autres méthodes scientifiques. C'est pourquoi l'antenne LINGUA de l'ODR pratique aujourd'hui déjà avec succès la méthode de l'analyse scientifique de la provenance. Il s'agit d'un double examen, appliqué dans chaque cas, qui permet une analyse aussi bien de la langue que des connaissances spécifiques de l'intéressé sur le pays dont il prétend provenir. Ces nouvelles méthodes permettent donc de constater plus rapidement si le requérant a révélé aux autorités sa nationalité ou sa provenance réelles. Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral, les tromperies sur l'identité ont davantage été sanctionnées par une décision de non-entrée en matière. Les nouvelles mesures ont donc fait leurs preuves.

❖ **Nouvelle obligation de collaborer**

Le nouvel arrêté fédéral a introduit une obligation supplémentaire de collaborer, qui figure également dans la nouvelle loi sur l'asile. S'il est frappé d'une décision de renvoi exécutable, le requérant est tenu de collaborer à l'obtention de documents de voyage valables, ceux-ci devant satisfaire aux exigences du renvoi⁴⁰. En cas d'issue négative de la procédure d'asile, il est ainsi évité que le retour de l'étranger dans son Etat d'origine soit retardé ou compromis, parce que l'intéressé refuse son concours à l'acquisition des documents de voyage. Il est admis par expérience qu'en évitant de satisfaire à cette obligation, l'étranger entend se soustraire au refoulement ou se refuse à obtempérer aux instructions des autorités. Cette contravention peut être sanctionnée par la mise en détention de l'intéressé en vue de son refoulement⁴¹.

³⁹ Cf. art. 16, al.1, let. b AMU ou art. 32, al. 2, let. b LAsi

⁴⁰ Cf. art. 12b, al. 6 AMU ou art. 8, al. 4 LAsi

⁴¹ Cf. art. 13b, al. 1, let. C LSEE

❖ **Détention en phase préparatoire ou en vue du refoulement en cas d'infraction à une interdiction d'entrée**

Le cas d'un islamiste algérien, intervenu l'an passé, a été l'une des raisons qui ont incité le Parlement, dans le cadre du débat relatif à la modification de la LSEE, à adapter la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

Avant d'être modifiée, la disposition de l'article 13a, lettre c, LSEE prévoyait que les étrangers ne possédant pas d'autorisation de résidence en Suisse qui enfreignaient une interdiction d'entrée et qui ne pouvaient être renvoyés immédiatement pouvaient être mis en détention en phase préparatoire (ou en détention en vue de leur refoulement). Cependant, cet état de fait n'était considéré comme rempli que si l'intéressé avait connaissance de l'interdiction d'entrée et agissait donc intentionnellement. Mais, il était rarement possible de notifier au chef ou à un cadre d'une organisation extrémiste l'interdiction d'entrée en Suisse qui le frappait. Selon le droit alors en vigueur, il n'était pas possible d'ordonner la mise en détention en phase préparatoire ou en vue du refoulement de ces personnes si elles entraient illégalement en Suisse ou sous une fausse identité.

La nouvelle disposition a permis de remédier à cette situation. La nouvelle formulation a supprimé la clause intentionnelle de la prescription et a rendu possible d'ordonner la détention en phase préparatoire ou en vue du refoulement de tout étranger soumis à une interdiction d'entrée, qu'il soit au courant ou non de ce fait, qui pénètre malgré tout en Suisse, pour autant que les autres conditions pour ordonner une détention soient remplies⁴².

❖ **Confiscation de documents**

La nouvelle loi sur l'asile est dotée de la base légale permettant à l'ODR ou à l'autorité de recours de confisquer, voire de saisir⁴³, non seulement les documents faux ou falsifiés, mais aussi les documents authentiques utilisés abusivement (p. ex. arrêts des tribunaux, mandats d'arrêt, actes d'accusation, documents de voyage ou pièces d'identité). Les autorités ne disposaient jusqu'alors que d'une base juridique leur permettant de confisquer ou de saisir une pièce authentique qui n'appartient pas au requérant (tel un passeport établi pour une autre personne que l'intéressé, par exemple un proche, ou l'arrêt d'un tribunal concernant quelqu'un d'autre), pièce partant utilisée abusivement.

⁴² Cf. art. 13a, let. c et art. 13b, al. 1, let. a et b LSEE

⁴³ Cf. art. 10, al. 4 LAsi

❖ Révocation de l'asile lorsque l'intéressé a commis des actes particulièrement répréhensibles ou qu'il a compromis la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse

L'asile n'est pas octroyé aux réfugiés ayant commis des actes répréhensibles ou violé ou compromis la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Néanmoins, s'il n'est reconnu qu'un étranger risque de compromettre la sûreté de l'Etat qu'après lui avoir accordé l'asile, la révocation ne serait plus possible en vertu du droit actuel. En effet, conformément à la loi sur l'asile actuellement en vigueur, l'asile ne peut être révoqué que „a. si une personne l'a obtenu à tort en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels“ ou „b. pour les motifs mentionnés à l'article premier, section C, chiffres 1 à 6, de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés“. Aucun de ces faits définis par la loi n'était applicable lorsqu'une personne qui avait reçu l'asile mettait en danger la sûreté de la Suisse. Une lacune devait donc être comblée. Le législateur a repris dans le nouveau droit le principe selon lequel l'ODR retire l'asile aux réfugiés qui auront compromis la sûreté de la Suisse (p. ex. en commettant des attentats sur son territoire), qui lui auront porté atteinte ou qui auront commis des actes particulièrement répréhensibles⁴⁴.

VII. PROTECTION DES DONNEES

La loi sur l'asile révisée comporte les bases légales formelles pour le traitement des données de personnes relevant du domaine de l'asile en vertu de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données. Il est nécessaire de disposer de telles bases car, d'une manière générale, des données personnelles particulièrement dignes d'être protégées sont traitées au cours de la procédure d'asile. Indépendamment de ce qui précède, le fait qu'une personne ait présenté une demande d'asile constitue à lui seul une donnée digne d'être protégée qui, pour assurer la protection de l'intéressé, ne saurait être rendue publique ou ne saurait l'être qu'à partir d'une date déterminée.

Ainsi, le Chapitre 7 de la nouvelle loi sur l'asile énonce précisément les données personnelles pouvant être traitées et dans quel but. La loi crée également une base légale pour la banque de données AUPER (Système d'enregistrement automatisé des personnes)⁴⁵. La réglementation des droits d'accès à la banque de données est particulièrement importante pour ce qui est de l'AUPER. La loi fixe les grandes lignes en inscrivant les autorités qui ont fondamentalement accès aux données⁴⁶. Les détails devront être réglés au niveau de l'ordonnance (Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles).

Un autre élément central est celui de la communication à l'Etat d'origine ou de provenance de données personnelles relatives à un requérant. La loi énonce sans équivoque que cette communication n'est pas admise si elle met en danger

⁴⁴ Cf. art. 63, al. 2 LAsi

⁴⁵ Cf. art. 100 LAsi

⁴⁶ Cf. art. 101 LAsi

la personne concernée ou ses proches⁴⁷. C'est notamment le cas pendant la procédure d'asile. Ce principe ne s'applique pas seulement aux autorités de la Confédération et des cantons chargées de l'asile, mais aussi à toutes les autorités et tous les services traitant les données personnelles des requérants.

Si, toutefois, la procédure d'asile est close et qu'une décision de renvoi exécutable a été rendue, il est alors évident que l'intéressé n'est pas menacé dans son Etat d'origine ou de provenance. Il sera donc permis de prendre contact, après cette date, avec l'Etat d'origine ou de provenance de l'étranger, si cela s'avère nécessaire pour l'obtention de documents de voyage, par exemple⁴⁸.

VIII. EXECUTION DES DECISIONS

Ces dernières années, l'exécution des renvois s'est avérée de plus en plus ardue et complexe, et ce, pour différents motifs compliquant la mission des cantons responsables de l'exécution des renvois: le refus des Etats d'origine de reprendre leurs ressortissants, la lenteur mise par les autorités étrangères à établir les documents nécessaires, le refus des personnes tenues de partir de dévoiler leur identité ou leur nationalité, etc. . Le nouveau droit prévoit⁴⁹ donc que la Confédération apporte une assistance accrue aux cantons chargés d'exécuter les renvois. Cette disposition s'applique désormais non seulement aux personnes relevant du domaine de l'asile, mais aussi aux étrangers en général. L'ODR a créé à cette fin une nouvelle division chargée de l'exécution des renvois. L'une des missions principales de cette division sera, d'entente avec les cantons et le DFAE, d'obtenir des documents de voyage. Il convient de rappeler ici que cette mission ne peut commencer qu'une fois que la procédure d'asile est achevée et que l'intéressé n'est menacé ni dans sa vie ni dans son intégrité corporelle dans son Etat d'origine ou de provenance.

IX. REGLEMENTATION S'APPLIQUANT AUX ETATS TIERS

La loi sur l'asile actuelle est déjà dotée d'une réglementation s'appliquant aux Etats tiers. D'une part, celle-ci prévoit que la demande d'asile présentée par un étranger se trouvant en Suisse est en règle générale rejetée si, avant d'entrer en Suisse, il a séjourné quelque temps dans un pays tiers où il peut retourner. D'autre part, un requérant d'asile peut être renvoyé à titre préventif si la poursuite de son voyage dans un Etat tiers est possible et licite et qu'elle peut être raisonnablement exigée de lui. Tel est normalement le cas lorsque l'intéressé y a séjourné quelque temps. La règle actuelle a été reprise dans la nouvelle loi⁵⁰. Si des difficultés surgissent dans l'application de ces dispositions, c'est

⁴⁷ Cf. art. 97, al. 1 LAsi

⁴⁸ Cf. art. 97, al. 2 et 3 LAsi

⁴⁹ Cf. art. 22a LSEE

⁵⁰ Cf. art. 42, al. 2 LAsi

essentiellement en rapport avec la preuve que l'intéressé a séjourné *un certain temps* dans un Etat tiers. D'après la jurisprudence actuelle de la CRA, il faut entendre par *un certain temps* 20 jours. Etant donné qu'il est extrêmement difficile d'apporter ladite preuve, cette disposition n'est appliquée que rarement.

Le projet de consultation relatif à la révision totale de l'ordonnance 1 essaie de prendre en compte ces circonstances. Ainsi, en renversant la charge de la preuve, les inconvénients de l'actuelle réglementation et de la jurisprudence pourront être atténués.

X. CARRIER SANCTIONS

La loi sur l'asile ne comporte pas de dispositions s'appliquant aux entreprises qui transportent des étrangers dépourvus de titres de voyage valables. A l'époque, il a été renoncé à prévoir de telles dispositions, dénommées *carrier sanctions*, parce que leur compatibilité avec certaines dispositions de droit international public n'avait pas été établie définitivement. En outre, elles n'auraient concerné qu'un nombre restreint de personnes et la question de l'égalité de traitement des divers transporteurs (compagnies aériennes, chemins de fer, cars) n'aurait pas été résolue.

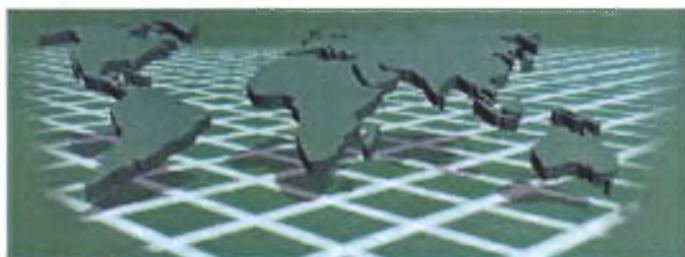
La question des *carrier sanctions* a depuis lors fait l'objet de débats au sein de la commission d'experts chargée de la révision totale de la LSEE. Le projet de nouvelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers comporte une disposition pénale pertinente.

Loi sur l'asile

et

Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

Argumentaire en vue de
la votation populaire
du 13 juin 1999



Argumentaire politique

QUEL EST LE BUT DE LA RÉVISION DU DROIT D'ASILE ?

Grâce à la révision totale de la loi sur l'asile, on entend d'une part améliorer la protection de tous ceux qui en ont réellement besoin et d'autre part se donner les moyens d'une lutte plus efficace contre les abus. Le maintien de la capacité d'action dans le domaine de l'asile passe par de fréquentes adaptations de la législation à la situation sur le terrain. Or, celle-ci appelle des améliorations dans le domaine humanitaire, mais aussi des mesures permettant de prévenir ces abus dont l'existence est incontestable. La nouvelle loi sur l'asile et l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers, qui passeront en votation populaire le 13 juin 1999, répondent à ces besoins d'une manière appropriée. Parfaitement conformes au droit international public, ils sont nécessaires au bon fonctionnement de notre Etat.

QUE VA NOUS APPORTER LA NOUVELLE LOI SUR L'ASILE ?

Quant au fond, la nouvelle loi est avant tout génératrice de clarté, notamment du fait de la création du nouveau statut des personnes à protéger (réfugiés de la violence et réfugiés de guerre). Contrairement à la solution actuelle (admission provisoire de groupes), le nouveau statut accordé aux personnes à protéger présente l'avantage d'être enchâssé dans une réglementation exhaustive qui se distingue à la fois par sa cohérence et par le fait qu'elle se démarque clairement du statut de requérant d'asile. La situation actuelle au Kosovo nous montre bien à quel point cette option nous fait aujourd'hui défaut.

Quant à la forme, la nouvelle loi accroît à la fois la sécurité juridique et la transparence. Toutes deux ont en effet fait les frais des nombreuses révisions partielles qui se sont succédé au fil des dernières années. En renouvelant la structure et la systématique de la loi, on en a amélioré la lisibilité et, avec elle, la compréhension.

LA LÉGISLATION SUR LES ÉTRANGERS RESTE INTACTE; UN RENOUVELLEMENT DE LA LOI SUR L'ASILE ÉTAIT NÉCESSAIRE

Il importe de ne pas oublier que la nouvelle loi ne s'applique pas à la population étrangère résidant en Suisse à titre permanent, soit aux étrangers titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement, mais uniquement aux personnes admises en Suisse en vertu du droit d'asile. Celles-ci sont beaucoup moins nombreuses que les personnes entrant dans la première catégorie: sur l'ensemble de la population étrangère résidant en Suisse, seul 10 % environ ont un statut régi par la législation en matière d'asile.

On entend souvent dire que la Suisse consacre trop de moyens au domaine de l'asile et que les coûts engendrés sont disproportionnés par rapport à l'utilité, c'est-à-dire au nombre des personnes réellement persécutées, auxquelles l'asile est finalement accordé. La situation actuelle vient prouver le contraire d'une bien triste manière: aujourd'hui, quelque 80 % de toutes les personnes séjournant en Suisse en vertu de la législation sur l'asile ont besoin d'être protégées parce qu'il s'agit soit de réfugiés au sens strict de la loi sur l'asile, soit de réfugiés de la violence au sens des nouvelles dispositions sur les personnes à protéger. Pays riche épargné par la guerre, la Suisse a plus que jamais l'obligation morale d'aider les personnes qui ont moins de chance que ses habitants. La nouvelle loi propose des solutions à la fois adéquates et adaptées à la situation actuelle.

ACCUEIL DE PERSONNES À PROTÉGER

La situation au Kosovo se passe de tout commentaire. La Suisse est touchée par ces événements à double titre: d'abord parce que le conflit fait rage en Europe, à quelques

centaines de kilomètres seulement de ses frontières, et d'autre part parce qu'elle a déjà accueilli sur son territoire plus de 300'000 personnes originaires d'Ex-Yougoslavie qui sont titulaires d'autorisations de séjour ou d'établissement dûment obtenues. Plus d'une sur trois vient de la province du Kosovo. Au vu du tour dramatique pris par les événements au cours de ces dernières semaines, le Conseil fédéral a décidé le 7 avril 1999 d'admettre provisoirement et collectivement en Suisse tous les ressortissants yougoslaves dont le dernier domicile était au Kosovo.

Dans la nouvelle loi, l'admission provisoire de groupes est remplacée par le nouveau statut des personnes à protéger. Pour la première fois, l'admission de cette catégorie de personnes s'y trouvera régie de façon appropriée. Les nouvelles dispositions faciliteront notamment l'accueil des Kosovars fuyant la guerre qui arriveront en Suisse au cours de ces prochains mois. Grâce à la nouvelle loi, ils pourront bénéficier d'un statut intégralement réglementé (séjour, regroupement familial, exercice d'une activité lucrative, prise en charge des frais d'assistance, fin du séjour). Le moment venu, le retour des personnes admises provisoirement dans notre pays sera lui aussi facilité par les nouvelles dispositions (mesures d'aide au retour). Le fait que la nouvelle loi offre une solution globale et plus simple dans l'ensemble que les dispositions en vigueur a sans doute accéléré la décision du Conseil fédéral d'accueillir provisoirement les Kosovars en fuite.

Les faiblesses des dispositions en vigueur sur l'admission provisoire de groupes de réfugiés sont évidentes: l'admission provisoire au bénéfice de laquelle les intéressés sont généralement mis à l'heure actuelle n'est en fait qu'une mesure venant se substituer à un renvoi non exécutable. Lors des campagnes d'accueil en faveur notamment des personnes venues de Bosnie-Herzégovine ou, aujourd'hui, du Kosovo, cet état des choses a pu se traduire par des situations grotesques: d'abord autorisées à entrer en Suisse, les personnes à protéger se voyaient ensuite notifier une décision de renvoi avant d'être finalement informées qu'elles pouvaient malgré tout rester dans notre pays. Une autre faiblesse de la situation actuelle réside dans le fait que la levée de l'admission provisoire relève de la compétence des autorités fédérales alors que le délai de départ, lui, est fixé par les autorités cantonales. En vertu de la nouvelle loi, la Confédération sera seule compétente.

RÉGLEMENTATION DES CAS DE RIGUEUR

La nouvelle réglementation qui s'applique à ce que l'on qualifie de "cas de rigueur" permet une harmonisation de la pratique au niveau fédéral. En vertu des dispositions encore en vigueur, le canton peut en principe délivrer une autorisation de séjour B de la police des étrangers à un requérant d'asile lorsque la demande de ce dernier est en suspens depuis quatre ans déjà. A l'avenir, c'est aux autorités fédérales qu'il incombera de décider s'il y a lieu d'ordonner une admission provisoire dans les cas de détresse personnelle grave, cette décision pouvant intervenir au plus tôt après quatre ans de séjour en Suisse et à condition que la procédure ne soit pas encore close. Les nouvelles dispositions garantissent donc aux requérants d'asile une plus grande égalité de traitement qu'à l'heure actuelle, où certains cantons accordent plus facilement une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires que d'autres.

RÔLE DES OEUVRES D'ENTRAIDE

Le transfert aux cantons des compétences en matière d'assistance aux réfugiés fait perdre aux oeuvres d'entraide un champ d'activité qui a, pour elles, pris une importance capitale au fil de ces dernières décennies. Même si elles ne veulent pas l'admettre officiellement, c'est vraisemblablement là l'une des principales raisons de leur soutien au référendum.

Bien qu'elles ne se trouveront pas exclues de la procédure d'asile puisqu'elles continueront de prendre part aux auditions et aux projets d'intégration, il est bien évident que le volume de leurs activités dans le cadre de la procédure d'asile se trouvera sensiblement diminué. Les cantons seront néanmoins libres de continuer de confier aux oeuvres d'entraide la responsabilité de l'encadrement des réfugiés. Dans les cas où la coopération entre le canton et les oeuvres d'entraide a été bonne jusqu'ici, rien, vraisemblablement, ne s'y opposera.

INTÉGRATION

Une nouvelle disposition dans la LSEE partiellement révisée permettra à la Confédération de participer au financement de projets d'intégration en faveur des étrangers. A l'heure actuelle, la loi sur l'asile ne permet une telle participation que dans le cas des réfugiés reconnus comme tels. Il est clair que ces projets d'intégration continueront de ne s'adresser qu'aux personnes autorisées à séjourner durablement en Suisse, car il importe que les personnes cherchant asile ne soient pas trop bien intégrées. Des cours de langue et l'apprentissage des valeurs fondamentales de notre société devraient néanmoins permettre de prévenir les tensions sociales. Des mesures d'intégration plus poussées ne suivront qu'à partir du moment où la décision quant à la poursuite de leur séjour en Suisse sera positive.

LES REQUÉRANTS D'ASILE SONT-ILS MIEUX LOTIS QUE LES CHÔMEURS SUISSES?

On entend souvent dire que les requérants d'asile vivent dans le luxe aux frais des contribuables. Ce reproche est totalement injustifié. Les prestations d'assistance sont, par principe, des prestations en nature. Le forfait d'hébergement que la Confédération verse aux cantons a pour but de favoriser les solutions avantageuses. La Confédération souhaite ainsi obtenir que la majeure partie des requérants d'asile soient logés dans des centres d'hébergement collectif. Le forfait pour les frais d'assistance que la Confédération verse aux cantons comprend les frais de nourriture et d'hébergement, de même qu'un peu d'argent de poche versé aux requérants d'asile. En résumé, soulignons que le montant des prestations d'assistance fournies aux personnes cherchant asile est inférieur de quelque 20% à celui que reçoivent les Suisses.

RELATIONS AVEC L'UE

Dès le 1er mai, date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la politique d'asile et de sécurité au sein de l'UE relèvera de la compétence communautaire. Cela fait longtemps que l'UE a commencé d'édicter des dispositions communes aux fins d'unifier le statut de réfugié et de fixer des normes minimales pour l'accueil des requérants d'asile.

Cette évolution vers une harmonisation du droit communautaire régissant l'asile et le statut des réfugiés a été dûment pris en compte dans la nouvelle loi sur l'asile. La compatibilité de la législation suisse sur l'asile avec le droit communautaire en vigueur est donc assurée.

ARGUMENTS DES OPPOSANTS: CE QU'IL FAUT EN PENSER

LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES FEMMES N'EST PAS SUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE

La loi sur l'asile s'applique aux personnes des deux sexes. Il n'est pas nécessaire qu'une femme persécutée mentionne explicitement certaines catégories de cas prévues par la loi pour obtenir protection. Peu importe aussi que son sexe ait ou non joué un rôle déterminant dans sa persécution.

En résumé, les opposants à la nouvelle loi sur l'asile lui reprochent de ne pas être plus favorable aux femmes que les dispositions en vigueur. Relevons que de nombreuses améliorations de la procédure demandées par les opposants ont déjà été réalisées au moyen de circulaires et de directives internes. En ce qui concerne les autres reproches formulés, nous tenons à souligner que les collaborateurs et collaboratrices de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ainsi que les personnes chargées des auditions dans les cantons sont sensibilisés à la problématique des motifs de fuite spécifiques au sexe durant leur formation. Chaque requérant d'asile est entendu individuellement et peut donc faire valoir des motifs de fuite spécifiques à son sexe sans que son conjoint ne l'apprenne. Dès que les autorités ont lieu d'admettre qu'un requérant d'asile a l'intention de faire valoir des motifs de fuite spécifiques à son sexe, elles convoquent une équipe de personnes du même sexe pour mener l'audition. Les cantons qui ne peuvent pas satisfaire à ces principes pour des raisons d'organisation, ont la possibilité de remettre le dossier à l'ODR, qui procédera à une audition directe. Pour éviter que le conjoint d'une personne ait connaissance de ses motifs de fuite, les autorités ont la possibilité de leur notifier les décisions en matière d'asile de manière séparée. Ces principes de procédure sont formulés de toutes pièces dans le projet de révision de l'ordonnance 1 sur l'asile.

LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS SONT TRAITÉS COMME DES ADULTES

Le "Comité Asile CH" prétend dans sa brochure éditée en vue de la votation populaire que les requérants d'asile mineurs doivent parcourir la procédure d'asile sans l'aide de personne et que cela représente pour eux une épreuve quasiment insurmontable. Il s'agit là d'une tentative de désinformation délibérée. D'abord, chaque requérant d'asile se voit, avant chaque audition, expliquer dans une langue qu'il comprend les grandes lignes de la procédure d'asile, ses droits et ses obligations ainsi que les possibilités de recours. Ensuite l'audition par les autorités cantonales a toujours lieu en présence d'un représentant des œuvres d'entraide, chargé d'assurer un déroulement correct de l'audition. Finalement, les dispositions de la nouvelle loi sur l'asile imposent la désignation d'une personne de confiance pour chaque mineur non accompagné cherchant asile en Suisse. Cette personne de confiance a pour mission de sauvegarder les intérêts du requérant mineur. Elle a par conséquent la possibilité de prendre part à l'audition sur les motifs de la demande d'asile.

EXCLUSION DE LA PROCÉDURE D'ASILE NORMALE EN RAISON D'UNE PROCÉDURE EN CAS DE DÉCISION DE NON-ENTRÉE EN MATIÈRE

L'introduction des nouveaux motifs de non-entrée en matière répond à une nécessité absolue. Si nous voulons pouvoir maintenir la politique d'asile humanitaire de notre pays en faveur des personnes ayant réellement besoin de protection, il importe de prendre des mesures montrant clairement que l'on entend bien mettre un frein aux abus les plus flagrants constatés dans le contexte de la procédure d'asile. Les nouvelles dispositions visent les étrangers qui déposent une demande d'asile pour s'arroger le droit de séjourner en Suisse: les uns refusent de remettre aux autorités leurs documents de voyage ou leurs pièces d'identité afin d'empêcher leur renvoi, les autres trompent intentionnellement les

autorités sur leur identité et d'autres encore présentent une demande d'asile juste avant ou juste après leur arrestation dans le cadre d'une procédure pénale.

Les personnes qui soutiennent le référendum estiment qu'une législation accusant tous les réfugiés qui passent la frontière soit de manière illégale soit sans papiers d'abuser des dispositions en matière d'asile ne peut plus être qualifiée d'humanitaire. Les affirmations de ce type sont trompeuses puisqu'elles laissent entendre que le seul fait de l'entrée illégale en Suisse ou de la non-remise des documents de voyage suffit à déclencher la procédure accélérée de non-entrée en matière. Tel n'est pas le cas. D'autres conditions doivent en effet être remplies pour l'application de la procédure accélérée de non-entrée en matière: dans le cas du séjour illégal, il faut que le requérant présente sa demande d'asile dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi, qu'elle soit donc clairement abusive. La non-remise des documents de voyage constitue un motif de non-entrée en matière uniquement si le requérant ne peut pas rendre vraisemblable qu'il se trouve dans l'impossibilité de produire les documents en question pour des motifs excusables et si les indices de persécution qu'il fournit sont manifestement sans fondement. Relevons que dans tous les cas où l'un de ces deux motifs de non-entrée en matière est donné, l'audition doit obligatoirement avoir lieu en présence d'un représentant d'une oeuvre d'entraide, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des autres motifs de non-entrée en matière. Dans les neuf premiers mois qui se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'AMU, 195 décisions ont été arrêtées sur la base de l'article régissant les sans-papiers et 45 sur la base des dispositions sur les abus liés au dépôt tardif d'une demande d'asile. Ces chiffres montrent que l'objectif du législateur - lutter contre les abus tout en respectant à la lettre les engagements pris par la Suisse dans le contexte du droit international public, est atteint.

LES PERSONNES À PROTÉGER N'ONT PAS ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE

Les opposants à la loi sur l'asile prétendent que les personnes fuyant la guerre civile qui ont été admises provisoirement dans notre pays n'ont plus la possibilité de demander l'asile par la voie normale. Cette assertion est tout simplement fautive: le statut de personne à protéger n'est attribué qu'après le passage au service d'identification et après la première audition rapide dans le centre d'accueil. Si, à ce moment là, l'autorité menant l'audition parvient à la conclusion que la personne demandant protection pourrait répondre aux critères nécessaires à l'obtention du statut de réfugié, une procédure d'asile normale est entamée. Si le statut de personne à protéger ne lui a pas encore été retiré après cinq ans, elle peut s'adresser à l'ODR pour demander la reprise de la procédure d'asile. Dans ce cas, le statut de personne à protéger lui est cependant retiré. Si le statut de personne à protéger lui est retiré par le Conseil fédéral, elle pourra toujours faire valoir son droit d'être entendu. Ce droit lui donne l'occasion de présenter aux autorités les motifs d'asile qu'elle peut encore avoir. Les autorités peuvent alors ordonner une audition et accorder l'asile à l'intéressé s'il réunit les qualités nécessaires à l'obtention du statut de réfugié.

SOUS PRETEXTE DE LUTTER CONTRE LES ABUS, LA MAJORITÉ DU PARLEMENT SE SERT DE LA NOUVELLE LOI POUR OBTENIR UNE DIMINUTION DRACONIENNE DU NOMBRE DES DEMANDES D'ASILE

C'est du moins ce qu'affirme le "Comité Asile CH" dans sa brochure préparée en vue des prochaines votations. Le Parlement a pourtant maintes fois réaffirmé sa volonté de venir en aide aux vrais réfugiés. Les étrangers qui se servent du droit d'asile pour obtenir autre chose que la protection contre les persécutions se rendent coupables d'un abus. Il est donc du devoir de la Confédération de mettre le holà aux comportements abusifs en accélérant la procédure. L'ODR a, jusqu'à maintenant, fait un usage très prudent des dispositions régissant les abus, notamment parce que les obstacles érigés en garantie de

la sécurité du droit sont - à juste titre - substantiels. Le reproche selon lequel l'ODR accorderait la priorité à une réduction massive du nombre des demandes d'asile est par conséquent totalement infondé.

LA LÉGISLATION EN MATIÈRE D'ASILE N'EST PAS UN INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ

Nous nous rallions à cette affirmation, que les opposants formulent sous forme de reproche. La criminalité doit être combattue au moyen du droit pénal. Il ne faut néanmoins pas que la loi sur l'asile permette à certaines personnes de tourner la législation sur les étrangers. Cela constituerait un abus. C'est la raison pour laquelle la loi sur l'asile doit fournir des instruments permettant de reconnaître rapidement ces abus et de les combattre.

Les autorités sont tenues de veiller à ce que les étrangers ayant un comportement criminel soient l'objet d'une procédure d'asile rapide afin de pouvoir exécuter au plus vite le renvoi dans l'éventualité d'une décision négative.

LA NOUVELLE LOI SUR L'ASILE IMPLIQUE LA SUPPRESSION DES GARANTIES FOURNIES PAR L'ÉTAT DE DROIT

L'exemple le plus souvent cité dans ce contexte est la levée de la suspension des délais durant les jours fériés. Selon la doctrine consistante, cette suspension des délais durant les jours fériés ne constitue cependant pas un élément capital d'une procédure menée dans un Etat de droit. L'inscription dans la loi de la levée de la suspension des délais pour des raisons d'économie de procédure est donc légitime.

LE DELAI DE RECOURS CONTRE UN RENVOI IMMÉDIAT DECIDÉ À L'ISSUE D'UNE PROCÉDURE DE NON-ENTRÉE EN MATIÈRE EST DE 24 HEURES

Les partisans du référendum contre la loi sur l'asile se demandent comment les requérants d'asile, qui sont souvent sans moyens et qui ne connaissent ni nos lois ni nos langues, peuvent, dans ce laps de temps très bref, présenter un recours à peu près sérieux. La pratique a montré que de très nombreux recours étaient déposés contre les procédures menées dans les aéroports. Les requérants d'asile ont en effet la possibilité d'y prendre contact avec des représentants des oeuvres d'entraide. Ceux-ci fonctionnent comme conseils juridiques ou comme représentants légaux. Notons que les autorités se montrent très peu strictes quant au respect des exigences de fond et de forme mises à la recevabilité des recours. Malgré le délai de recours très bref, la possibilité de s'opposer à une décision reste ainsi garantie d'une manière tout à fait acceptable selon les critères d'un Etat de droit.

Loi sur l'asile

et

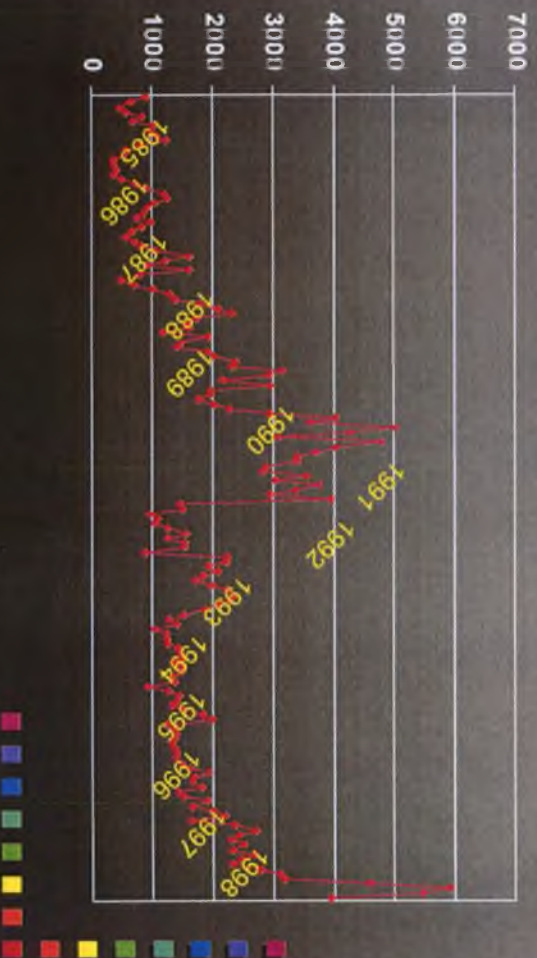
Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

Argumentaire en vue de
la votation populaire
du 13 juin 1999



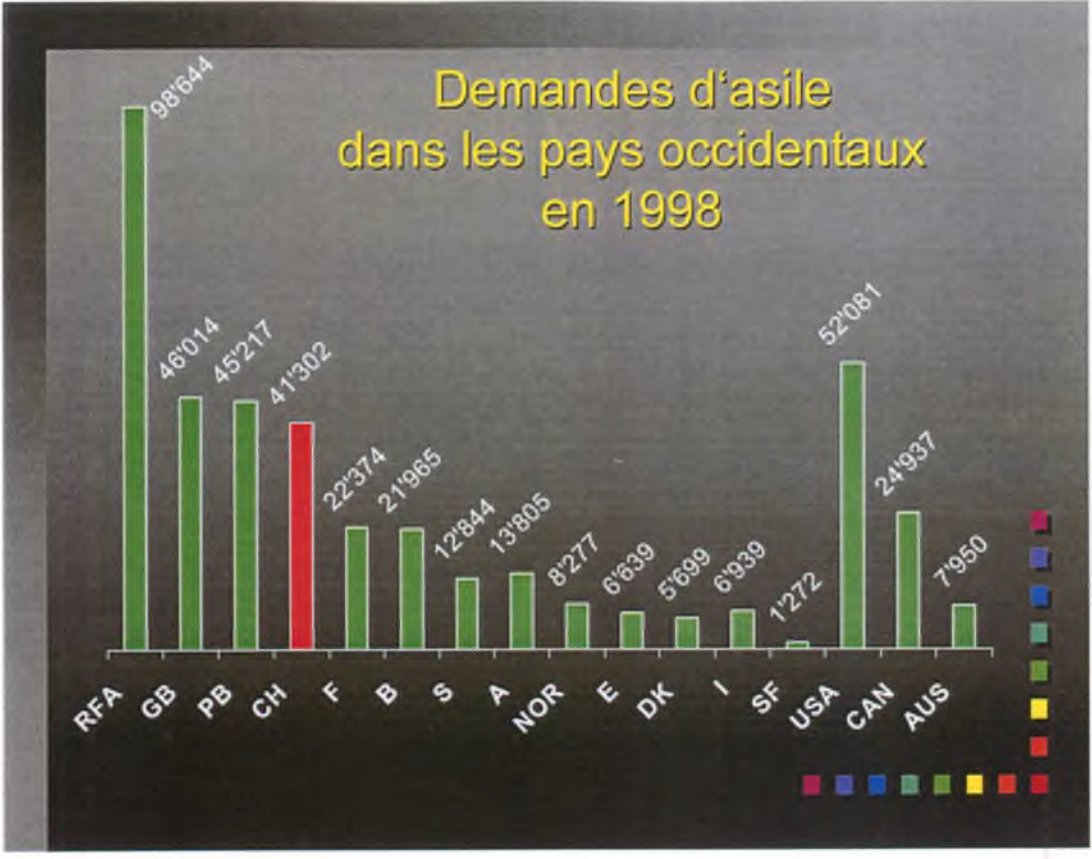
Transparents et statistiques

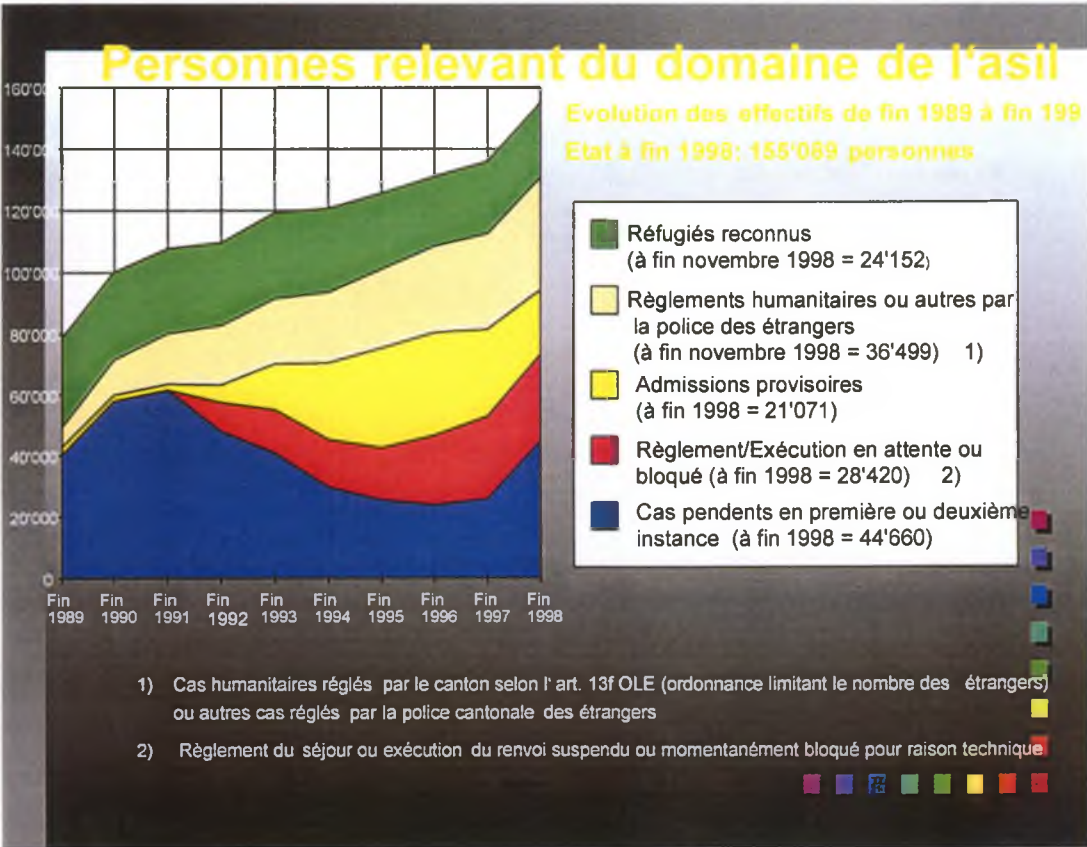
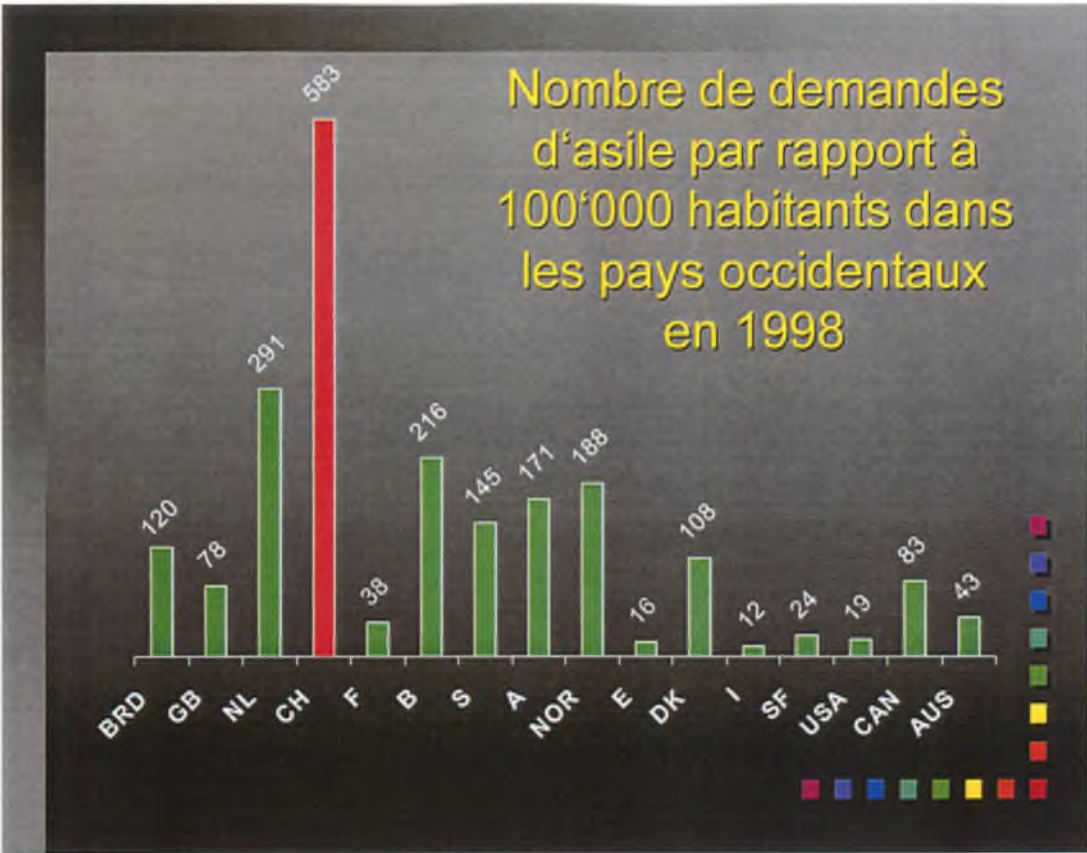
Evolution par mois des demandes d'asile en Suisse



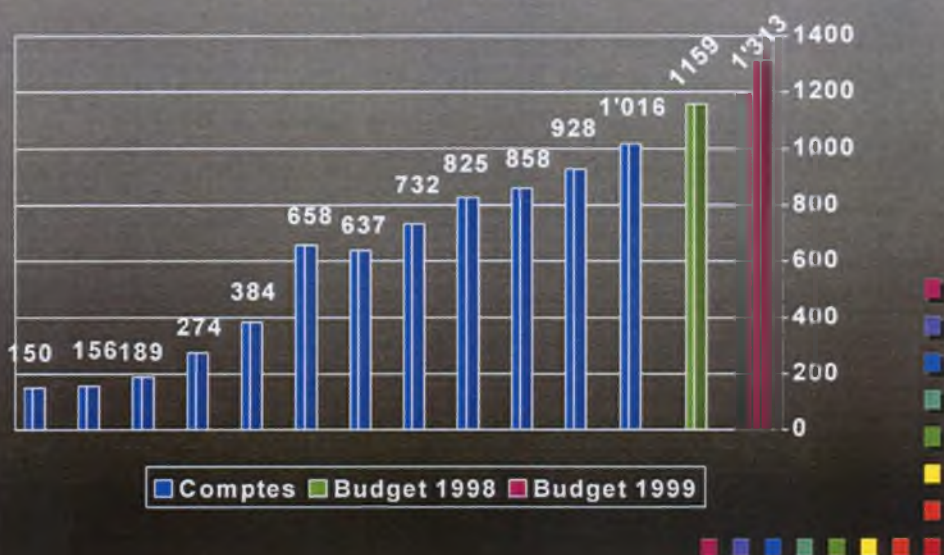
Evolution par année des demandes d'asile en Suisse



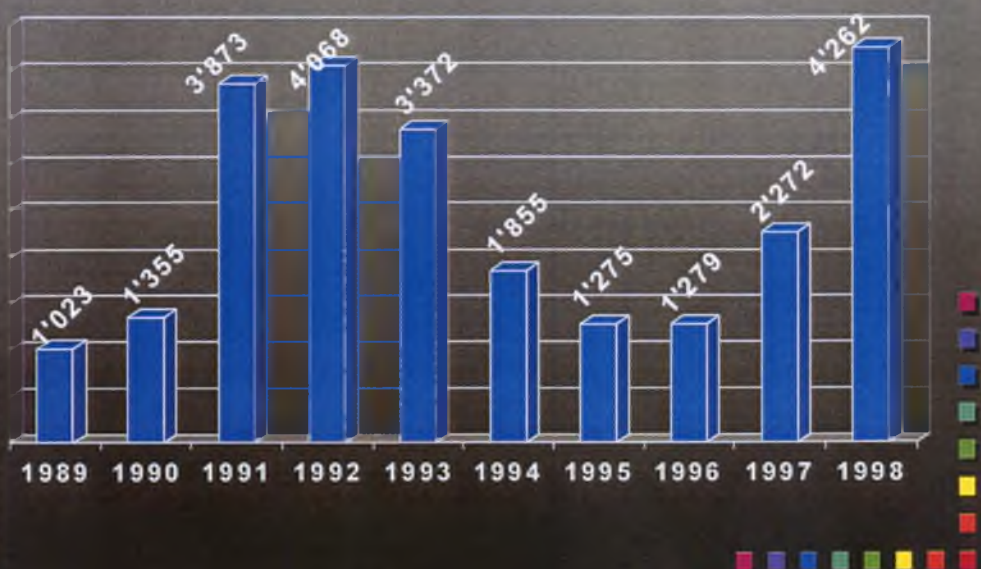




Evolution des dépenses de l'ODR (en mio de francs)



Rapatriements 1989 - 1998 (dans l'Etat d'origine ou dans un Etat tiers)



Décisions de non-entrée en matière en application de l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers du 1.7.98 au 31.3.99

Motif	Nombre de décisions de non-entrée en matière
Dépôt ultérieur abusif de la demande d'asile (art. 16a ^{bis} loi sur l'asile)	45
Dissimulation de l'identité (art.16, al. 1, let. b, loi sur l'asile)	1'134
Non-remise de documents de voyage (art. 16, al. 1, let. a ^{bis} , loi sur l'asile)	195
Total	1'374
Dont nombre de personnes déjà parties, rapatriées ou passées à la clandestinité	795

Décisions de l'ODR 1998 en comparaison avec 1997

	positif	negatif	Non-entrée en matière	Retraits/ cas rayés du rôle	Total des cas traités
1997	2'636	13'433	5'094	2'449	23'612
1998	2'032	11'664	7'659	3'224	24'579

Remise de pièces d'identité par les requérants d'asile

Période	Pourcentage de requérants d'asile pourvus de pièces d'identité reconnues par leur Etat d'origine en cas de repatriement	Pourcentage de requérants d'asile pourvus de papiers d'identité quels qu'ils soient
De janvier à avril 1998	28,2%	46,2%
De juillet à décembre 1998	36,8%	53,1%
Janvier 1999	37,4%	54,8%
Février 1999	33,0%	47,5%
Mars 1999	33,3%	47,8%

