

Initiative „contre l'immigration clandestine“

Argumentaire à l'intention des adversaires du projet

Des objectifs de l'initiative

L'initiative vise à combattre les abus dans le domaine de l'asile. Elle a aussi pour objectif de diminuer l'attrait de la procédure d'asile aux yeux des étrangers en quête de travail et de ceux qui entrent illégalement en Suisse. En outre, il s'agit d'accélérer la procédure d'asile.

- Il n'y a rien à objecter au fait de vouloir combattre les abus et accélérer la procédure. C'est d'ailleurs la stratégie que suivent depuis des années le Conseil fédéral et le Parlement, d'une part, en luttant systématiquement contre ces premiers, d'autre part, en accordant protection aux personnes qui en ont vraiment besoin. Mais ces objectifs sont dépassés à l'heure actuelle. L'arrêté urgent du Conseil fédéral sur la procédure d'asile, décrété en juin 1990, et les modifications des ordonnances sur l'asile ont permis de prendre des mesures efficaces contre les abus. Donnons-en pour exemple les faits suivants:
 - Il n'est plus possible, après une procédure d'asile, de déposer une demande en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour de police des étrangers.
 - Il n'est pas entré en matière sur les demandes d'asile émanant d'étrangers qui dissimulent leur identité, refusent de collaborer dans une mesure raisonnable à la procédure, ont déjà déposé antérieurement une demande d'asile en Suisse ou proviennent d'un Etat tiers ou d'un Etat d'origine sûr (exempt de persécutions).
 - Les demandes d'asile manifestement infondées et celles émanant de criminels font l'objet d'une procédure accélérée.
 - Les prestations d'assistance sont limitées à l'essentiel et accordées dans la mesure du possible en nature et non en espèces.
 - Durant les trois à six premiers mois de la procédure d'asile, les requérants sont soumis à une interdiction de travailler, afin d'éviter le recours abusif à la procédure d'asile; par ailleurs, le traitement des demandes d'asile a été accéléré au point que dans 80 pour cent des cas, la procédure prend fin alors que cette interdiction est encore en vigueur.
 - Les requérants exerçant une activité lucrative doivent fournir des sûretés pour les frais d'assistance et d'exécution qu'ils occasionnent.
- Depuis le lancement de l'initiative, la situation dans le domaine de l'asile a considérablement évolué, si bien que l'initiative, considérée dans sa totalité, n'est plus d'actualité. Dans les années 1990 et 1991, le nombre des demandes d'asile connaissait de nouveaux points culminants. En

comparaison avec le reste de l'Europe, la Suisse enregistrait le plus de demandes d'asile par tête d'habitant, aussi le domaine de l'asile devint-il le thème majeur de la politique intérieure. L'initiative était une réaction à ce développement. Le Conseil fédéral et le Parlement reconnurent qu'il fallait agir. Avec les révisions du droit de l'asile et des étrangers, ils créèrent les conditions d'un déroulement plus diligent de la procédure d'asile, d'une lutte efficace contre les abus et d'une exécution systématique des renvois. En outre, la procédure d'asile perdit de son attrait aux yeux des étrangers en quête d'activité lucrative du fait de l'interdiction limitée de travailler. Aussi le nombre des demandes d'asile diminua-t-il fortement et la majorité des dossiers en souffrance fut-elle liquidée. Les mesures d'accélération ont eu pour effet qu'aujourd'hui, plus de 80 pour cent des cas sont réglés dans les six mois. Sur le plan international, la Suisse dispose d'une loi sur l'asile moderne et n'exerce donc plus un attrait particulièrement fort sur les requérants. Ainsi, les objectifs de l'initiative sont d'ores et déjà atteints.

- L'initiative est également dépassée dans la mesure où les problèmes se sont déplacés au cours des dernières années vers des domaines qu'elle n'aborde pas du tout. Ainsi, certains Etats d'origine compliquent, voire empêchent l'exécution des renvois de requérants déboutés. Modifier le droit d'asile ne saurait résoudre ces difficultés. C'est bien plus un consensus international qui s'impose en l'espèce. Le Conseil fédéral met donc tout en oeuvre pour venir à bout de ces problèmes.

De l'(in)efficacité des mesures proposées (évaluation globale avec énumération d'exemples)

Le service de presse de l'USP promet ce qui suit : L'efficacité de l'initiative consiste en ce qu'elle attaque le mal à sa racine: une fois l'initiative acceptée, notre pays perdra de son attrait aux yeux des requérants qui, sous le couvert du droit d'asile, veulent améliorer leurs conditions de vie, cherchent du travail, sans être nullement des réfugiés.

- L'initiative n'est pas honnête, ce qui en fait le danger. En effet, qui donc n'est pas pour combattre l'immigration clandestine? Qui ne veut pas faire échec à l'usage abusif de la procédure d'asile? Comment le citoyen peut-il se rendre compte que derrière les promesses à consonance populiste des auteurs de l'initiative se cachent des formules creuses et inefficaces? Or, de l'avis unanime de tous ceux qui font autorité en la matière, l'initiative ne résout aucun problème, tout au plus en créera-t-elle.
- Le texte de l'initiative est formulé de manière à éveiller l'impression qu'elle apporterait des améliorations sensibles dans la lutte contre les abus; en réalité, ces dernières sont si contradictoires, si peu réfléchies que la volonté des auteurs de l'initiative ne saurait se concrétiser. Il n'en résulterait qu'un vain travail administratif et d'énormes frais supplémentaires.

- L'initiative est particulièrement peu en mesure d'empêcher les entrées illégales en Suisse. Etant donné qu'il faut respecter l'interdiction du refoulement des personnes persécutées, les décisions de non-entrée en matière pour les étrangers en situation irrégulière n'apporteront pas de désavantages importants pour les personnes concernées. Aussi la menace de telles décisions ne dissuadera-t-elle personne de passer clandestinement la frontière.
- D'autres dispositions proposées sont dépassées, soit parce qu'elles font depuis longtemps partie du droit en vigueur, soit parce que leur teneur n'est plus d'actualité, les problèmes auxquels elles se réfèrent ayant déjà été résolus par la législation sur les abus adoptée ces dernières années.
- Les problèmes actuels résident dans l'exécution des renvois. Or, l'initiative ne dit rien à ce sujet.

Des dispositions de l'initiative, considérées en détail

L'initiative est-elle à même de combattre l'immigration clandestine?

- *Afin de combattre l'immigration clandestine, il y a lieu de ne plus entrer en matière sur les demandes d'asile qui émanent d'étrangers entrés illégalement en Suisse. L'asile ne doit plus être accordé à ces personnes, même exposées à des persécutions politiques. Il importe seulement d'examiner si des raisons juridiques, humanitaires ou pratiques s'opposent à l'exécution des renvois. Si tel est le cas, le séjour en Suisse doit être autorisé comme auparavant.*
- 85 pour cent des requérants d'asile entrent illégalement en Suisse. Nul ne peut nier qu'il s'agit là d'un problème.
- La raison de nombre de ces entrées illégales ne réside pas dans la négligence des contrôles à la frontière. Avec les accords actuels sur le transport, il est devenu tout simplement impossible de contrôler chacun. Le corps des gardes-frontière surveille spécialement les points névralgiques sur la „frontière verte“; il dispose de moyens opérationnels adéquats et de moyens techniques modernes. L'an dernier, plus de 2'000 étrangers ont été arrêtés alors qu'ils tentaient d'entrer illégalement en Suisse et ont été remis aux autorités de l'Etat voisin.
- Les autres Etats européens sont confrontés au problème dans les mêmes proportions. Seules des nations insulaires comme la Grande-Bretagne ou l'Irlande peuvent mieux contrôler les entrées, du fait de leur spécificité géographique.
- L'initiative elle non plus n'arriverait pas à enrayer les passages illégaux de frontière: selon ses termes, quiconque entre clandestinement en Suisse ne doit plus pouvoir obtenir l'asile. Si cette mesure est licite sur le plan juridique, elle n'apporte aucun progrès dans la pratique; en effet, l'interdiction de refoulement en cas de persécutions politiques fixée par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés s'oppose au renvoi du requérant, que celui-ci soit entré légalement ou non dans notre pays. En outre, les personnes persécutées politiques ont, en vertu de la convention précitée, droit à un statut juridique particulier. Par exemple, elles ont droit à une autorisation de travail et à la liberté d'établissement. Leur statut est donc pratiquement identique à celui d'une personne qui a obtenu l'asile. Etant donné que les étrangers entrés illégalement en Suisse ne subiraient guère d'inconvénients, l'initiative n'est par conséquent pas à même d'enrayer l'immigration clandestine.
- L'entrée illégale ne peut être entravée que par des conventions internationales, telles que des accords de réadmission ou des accords sur le pays de premier asile, qui permettent en quelque sorte de l'annuler, et empêchent qu'une même personne ne dépose plusieurs demandes d'asile en Europe. Ainsi, la clandestinité perd de son attrait. Le Conseil fédéral a déjà conclu avec plusieurs Etats des accords sur la réadmission d'étrangers en

situation irrégulière et compte adhérer à l'accord de l'Union européenne sur les pays de premier asile.

L'initiative va-t-elle accélérer la procédure d'asile?

L'initiative entend accélérer la procédure d'asile en restreignant les possibilités d'appel contre des décisions d'asile négatives. Les recours contre ces dernières ne pourraient plus être interjetés qu'en cas de violation du droit fédéral, de constat arbitraire des faits ou de violation du droit d'être entendu. Il convient toutefois d'étudier soigneusement si les requérants seraient, en cas de renvoi, exposés à des persécutions politiques, à des tortures ou à des traitements inhumains.

- Lorsque l'initiative a été lancée, en mars 1992, plus de 60'000 demandes d'asile étaient en souffrance et il s'écoulait souvent des années avant qu'une procédure d'asile soit achevée. A ce moment, l'exigence d'une procédure plus diligente était légitime, mais elle est dépassée aujourd'hui: notre procédure d'asile compte parmi les plus rapides de toute l'Europe. Grâce aux mesures législatives et administratives prises par la Confédération et le Parlement, il ne faut, à l'heure actuelle, que trois mois en première instance et trois autres en deuxième instance, pour traiter 80 pour cent des demandes d'asile. En même temps, les cas en suspens ont passé à 24'000, nombre qui ne cesse de diminuer.
- L'initiative entend limiter fortement les possibilités d'appel contre des décisions d'asile négatives, tout en prévoyant un examen soigneux lors de la procédure de recours, afin d'éclaircir si un renvoi mettrait en danger le recourant. La contradiction est manifeste: comment l'instance de recours saurait-elle examiner un recours de manière exhaustive si, par ailleurs, elle n'est autorisée à s'exprimer que sur des aspects partiels du cas?

L'aspect le plus important d'une demande d'asile est le constat, exact et exhaustif, des faits étayant une persécution alléguée. Or, aux termes de l'initiative, l'instance de recours n'aurait plus qu'à apprécier si les faits ont été constatés arbitrairement par la première instance. Elle ne pourrait plus examiner le caractère exact et exhaustif du constat. Aussi ne lui serait-il pas non plus loisible de juger si un renvoi contrevient à l'interdiction du renvoi des personnes persécutées politiquement. Cependant, les auteurs de l'initiative se montrent désireux de respecter également cette interdiction. Dès lors, la contradiction entre les différentes dispositions de l'initiative ne pourrait se résoudre que si les choses ne changeaient pas pour l'essentiel de la procédure d'asile. Ainsi, la limitation des voies de droit ne concernerait que des points secondaires de cette dernière et l'effet d'accélération escompté demeurerait lettre morte.

- Lancer une initiative dont les différentes dispositions se contredisent est douteux sur le plan du droit public.

De la gestion forcée du revenu

C'est la Confédération qui doit gérer le revenu des requérants exerçant une activité lucrative et couvrir ainsi leurs frais d'entretien et toutes les autres dépenses qu'ils engendrent. Si ces personnes recevaient l'asile ou quittaient la Suisse, elles toucheraient l'excédent éventuel.

- La mesure doit rendre la procédure d'asile moins attrayante aux yeux des requérants d'asile. Cet objectif est dépassé. Le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà pris des mesures efficaces pour tenir les personnes en quête de travail à l'écart de la procédure d'asile:
 - Pendant les trois premiers mois de la procédure, les requérants sont soumis à une interdiction d'exercer une activité lucrative. Si la demande est rejetée dans ce laps de temps, l'interdiction peut être prolongée de six mois. Etant donné que 80 pour cent des demandes d'asile sont traitées en trois mois en première instance, puis en trois autres mois en deuxième instance, la majeure partie des requérants est assujettie à l'interdiction d'exercer une activité lucrative.
 - Les requérants qui ne sont plus soumis à l'interdiction d'exercer une activité lucrative ne peuvent être engagés qu'à des postes pour lesquels il n'a pas été possible de trouver de main-d'oeuvre autochtone ou de main-d'oeuvre étrangère possédant une autorisation de séjour.
 - Les requérants autorisés à travailler ne reçoivent plus d'allocations familiales pour leurs enfants restés à l'étranger.
 - Les requérants exerçant une activité lucrative doivent céder une partie de leur salaire pour couvrir les frais d'assistance et d'exécution qu'ils entraînent. Dix pour cent de leur salaire sont ainsi versés sur un compte auquel seul l'Office fédéral des réfugiés a accès. Les sûretés ainsi prélevées se montent déjà à 170 millions de francs. Cette retenue d'office, qui dispense de calculs compliqués dans le cas particulier, est déterminée de manière qu'il vaille encore tout juste la peine, pour le requérant, de travailler.
- Ces mesures ont eu l'effet escompté: en 1991, 41'000 étrangers ont déposé une demande d'asile; dans 3 pour cent des cas seulement, une persécution politique a été établie; dans 156 cas, l'exécution du renvoi ne s'est pas révélée licite ou raisonnablement exigible. En 1995, le nombre des nouvelles demandes d'asile n'était plus que de 17'000, le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié atteignait 14,9 pour cent et 8'600 personnes ont été admises à titre provisoire, le plus souvent en tant que personnes déplacées par la guerre. Cette évolution montre que les demandes déposées pour des motifs étrangers à l'asile sont en baisse sensible.
- La gestion forcée du revenu, telle qu'elle est proposée par l'initiative, ferait perdre au requérant tout intérêt à trouver un emploi. Il en résulterait une hausse des frais d'assistance.

- La Confédération devrait se prononcer, pour quelque 42'000 salariés, sur tout achat de vêtements ou sur le versement de petites sommes pour les besoins personnels. Il est impossible d'évaluer le travail administratif et le coût qu'un tel instrument entraînerait.
- Des calculs ont montré qu'au niveau fédéral, il faudrait créer plusieurs dizaines de postes de travail supplémentaires pour venir à bout de cette tâche.

Sinon, rien de nouveau

L'initiative veut inscrire dans la constitution fédérale les principes suivants:

- la définition du terme de réfugié;
- la règle selon laquelle le réfugié ne peut être refoulé dans un Etat où il est en danger;
- les principes selon lesquels, pendant la procédure d'asile, l'étranger n'a droit ni à l'entrée en Suisse, ni au libre établissement, ni à l'exercice d'une activité lucrative.

- Le citoyen peut avoir l'impression que l'initiative apporterait de nouvelles réglementations raisonnables dans les domaines susmentionnés. Or, aucune de ces dispositions n'est nouvelle; elles figurent déjà dans le nouveau droit d'asile. La seule différence est qu'elles seraient désormais réglées dans la constitution et non plus dans la loi.
- Les réglementations par voie constitutionnelle entraînent d'importants inconvénients: la dernière décennie a montré que le domaine de l'asile est soumis à de constantes évolutions. Aussi le Conseil fédéral et le Parlement doivent-ils disposer de la liberté de manoeuvre nécessaire pour pouvoir réagir rapidement lorsque des situations nouvelles se présentent. La révision totale de la loi sur l'asile, actuellement en cours, permettra ainsi d'adapter aux exigences actuelles les dispositions sur l'admission provisoire des personnes déplacées par la guerre; elle entraînera aussi une simplification des structures de l'assistance. Or, l'initiative impliquerait d'abandonner cette stratégie, car elle entend inscrire les règlements dans la constitution, ce qui compliquerait d'éventuelles adaptations.
- L'initiative rendrait également plus difficile la formulation d'une politique migratoire globale, qui freine l'accroissement de la population étrangère et harmonise les domaines de l'asile, des étrangers et du marché de l'emploi.