

VOTATION POPULAIRE - 5 AVRIL 1987 - REVISION DE LA LOI SUR L'ASILE.

(Information OSAR - Prise de position adoptée par le Comité directeur le 10.12.1986)

Pour la première fois dans l'histoire, le peuple suisse aura à se prononcer le printemps prochain sur un projet de loi en matière de politique d'asile. La loi d'asile de 1979 entrée en vigueur en 1981, comme chacun le sait, a été révisée une première fois en 1983, sans avoir été soumise au peuple par la suite. En ce qui concerne la prétendue seconde révision de la loi d'asile approuvée en juin 1986 par les Conseillers fédéraux, il a été possible en revanche de faire opposition par voie de referendum. C'est là l'occasion, pour l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, de se prononcer sur ce projet : en effet, conformément à ses statuts, il s'engage également à défendre les intérêts juridiques des réfugiés et a suivi de très près, au cours de ces dernières années, tout le processus de législation.

Un projet préparé avec un soin insuffisant

Ce sont différentes motions déposées en 1984 au Conseil national et au Conseil des Etats qui ont servi de point de départ à la seconde révision de la loi d'asile : elles réclamaient une accélération de la procédure d'asile ainsi qu'une marge de manoeuvre plus grande pour le Conseil fédéral dans le refus des requérants d'asile. Les deux chambres ont chargé le Conseil fédéral, la même année encore, d'élaborer un projet de loi le plus rapidement possible. Les politiciens étaient impressionnés par : la forte augmentation des demandes d'asile, la montagne de dossiers en suspens, les problèmes d'hébergement, les pertes de voix lors d'élections et les débats passionnés qui, ces dernières années, ont marqué l'attitude politique face aux requérants d'asile et ont favorisé les tendances xénophobes.

Une telle situation ne laissait aucune place à une procédure législative bien étudiée. Cela est apparu clairement aux yeux de chacun le printemps dernier (1986) lorsque, au cours de débats parlementaires, une modification importante de la procédure d'asile a été introduite telle quelle dans le texte de loi, sans avoir fait l'objet d'une consultation préalable : une modification dont personne n'était alors en mesure d'estimer les conséquences du point de vue finances, organisation et droit d'asile.

Des décisions hâtives ont été prises pendant cette période agitée, en lieu et place d'une étude sérieuse et approfondie des vrais problèmes à débattre à long terme.

A côté des véritables problèmes

Trois problèmes essentiels de notre politique d'asile demeurent sans solution, aujourd'hui comme hier :

Premièrement, les procédures d'asile durent trop longtemps et, lestées d'une charge administrative croissante, elles offrent de moins en moins la garantie d'un résultat satisfaisant. Des problèmes comme l'insuffisance de possibilités d'hébergement, les interdictions de travailler, la marginalisation et la criminalité sont en grande partie des conséquences de la longue durée de la procédure. Le deuxième problème important concerne le traitement des groupes ethniques et personnes auxquels l'asile n'est pas octroyé mais qui, pour des raisons de sécurité, ne peuvent pas être rapatriés. Relevons en troisième lieu une question cruciale : comment notre pays va-t-il faire face à plus long terme à la pression migratoire croissante du Tiers monde vers les pays industrialisés, phénomène qui semble inévitable en raison de la désintégration de vastes parties du monde, conséquence directe de l'ordre économique mondial en vigueur.

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, la révision de la loi est tout à fait inapte à résoudre les problèmes décrits ici. Elle s'appuie uniquement sur l'argument de la dissuasion; elle ne conduit ni à une simplification ni à une accélération de la procédure d'asile et n'indique pas non plus de voie permettant de résoudre le problème des réfugiés de facto.

La politique d'asile n'est pas uniquement l'affaire du Conseil fédéral

La délégation des responsabilités est caractéristique de la révision de la loi d'asile telle qu'elle est prévue. En raison de nombreuses normes juridiques mal définies, les questions essentielles ne sont plus résolues mais transmises plus loin. Cela se vérifie aussi bien dans le domaine de la procédure que pour celui de l'assistance. Cela se confirme tout particulièrement dans le cas de la nouvelle ordonnance selon laquelle le Conseil fédéral, lors d'un afflux massif de requérants d'asile, est habilité à limiter ou stopper l'octroi de l'asile, même en temps de paix. L'octroi d'asile considéré initialement comme le privilège d'un Etat démocratique ne doit pas devenir uniquement l'affaire du Conseil fédéral. Le Parlement, en particulier, doit aussi assumer sa responsabilité dans des temps difficiles. Notons également un fait grave dans ce contexte : le projet s'abstient de définir ce qui est considéré comme un "afflux massif" de requérants d'asile.

A notre avis, la mise en pratique de cette nouvelle disposition souvent surestimée, car notre pays reste lié par des conventions internationales; en outre, aujourd'hui, les véritables problèmes ne se situent pas au niveau de l'octroi de l'asile mais au niveau de l'exécution des refoulements. Par ailleurs, le Conseil fédéral a déjà montré par le passé qu'il pouvait introduire par voie d'arrêté des modifications de procédure radicales.

Dispersion ou accélération ?

Pour faciliter l'établissement de la véracité des faits allégués, par le requérant d'asile, l'objectif de la nouvelle procédure devrait être d'établir une procédure honnête, rapide et d'assurer une garantie juridique. Le projet présent ne répond à aucun de ces objectifs.

Tout d'abord, il n'apparaît pas clairement, dans le nouveau texte de loi, de quelle façon la future procédure d'asile est censée se développer. Le législateur a incorporé nouvellement, dans la procédure, un mélange d'anciennes et nouvelles idées, de normes de compétence et d'interdictions, en négligeant toutefois de formuler clairement, les caractéristiques fondamentales du droit de procédure à respecter. De nombreux points restent confus; la garantie juridique n'est pas assurée.

Pour autant que les ordonnances d'exécution prévues par la nouvelle loi soient connues, il est possible de dire aujourd'hui déjà que le but d'accélérer ne pourra pas être atteint. La procédure gagne encore en complexité: elle passe d'un système à deux étapes à un système à trois étapes sans qu'il soit possible par là de limiter le nombre des entrées illégales. La répartition de la compétence entre la Confédération et les cantons devient plus confuse parce que, fait nouveau, la compétence en matière de procédure d'asile passe de la Confédération aux cantons pour retourner finalement à la Confédération.

La fragmentation de la procédure rend en outre plus difficile la vérification des motifs de demande d'asile. Comme les requérants d'asile sont censés être interrogés à l'avenir par trois personnes différentes, ils n'auront plus guère l'occasion d'exposer leurs motifs de demande d'asile de façon détaillée et complète en une fois, devant une personne compétente et bien informée. Le morcellement de la procédure, de l'audience juridique et des compétences est incompréhensible pour le requérant d'asile: il ne sait pas quand et pourquoi il doit dire quoi, ni pourquoi il doit dire telle et telle chose à une personne plutôt qu'à une autre. Plus encore que précédemment, il va écouter, dans son incertitude, les conseils des passeurs, ce qui n'aidera pas à élucider la vérité. Par ailleurs, l'examen effectué par des différentes autorités a pour conséquence une vision fragmentaire de la situation, ce qui entrave une appréciation complète et objective des motifs de demande d'asile. Il n'est possible d'obtenir une accélération que par une procédure simple où une personne compétente, connaissant bien le pays d'origine du requérant, mène le plus rapidement possible un interrogatoire circonstancié à la suite duquel une décision de première instance pourrait être prise dans de nombreux cas. Le projet de révision actuel ne permet pas une telle démarche mais l'exclut.

Dépendance ou autonomie?

Dans un nombre très restreint d'ordonnances, la révision de la loi considère les questions relatives à l'assistance et à l'hébergement. La tendance des nouvelles ordonnances est le contrôle et la dissuasion. Ainsi, par exemple, l'obligation pour les requérants d'asile de loger dans des centres d'accueil et des camps d'internement et les conséquences dues à l'assistance en nature plutôt que financière. Les buts de la loi ne sont ni la responsabilité du requérant d'asile ni son autonomie financière mais sa prise en charge et sa surveillance.

Mentionnons tout de même un point positif : la limitation de l'interdiction générale de travailler fixée à trois mois au maximum signifierait une amélioration par rapport à la pratique en vigueur dans certains cantons.

Responsabilité aussi envers les requérants d'asile dont la demande a été rejetée

La détention en vue d'expulsion qui touchera tous les étrangers constitue l'un des points les plus controversés du projet de révision. Ce n'est pas la détention en vue d'expulsion en soi qui est contestée - rares sont ceux en effet qui s'opposent par principe au fait que l'Etat puisse également mettre à exécution des refoulements arrivés à échéance - mais sa durée de trente jours. La controverse, qui touche la durée de la détention en vue d'expulsion, dissimule en revanche le problème infiniment plus important de notre attitude face aux requérants refusés, et de notre responsabilité à leur égard. Même si l'Etat ne peut pas renoncer complètement à des mesures répressives, les attitudes de dureté excessive, la discrimination voire l'incrimination non fondées, sont des moyens inappropriés pour résoudre à plus long terme le problème des expulsions.

Les ordonnances concernant l'aide au rapatriement que nous mettons au nombre des points positifs du projet, indiquent une voie meilleure pour assumer nos responsabilités envers les requérants d'asile refusés.

Appréciation finale

Le projet de loi comprend quelques innovations réjouissantes qui méritent notre considération. Outre les points déjà cités, notons la nouvelle conception de "l'admission provisoire" qui permettrait de supprimer un ancien état juridique insatisfaisant. Nous ne voulons pas non plus nier que le droit en vigueur actuellement est dépassé. Il présente des insuffisances et requiert différentes corrections. Mais dans l'ensemble, les aspects négatifs proposés dans le projet de loi dominent, et c'est la raison pour laquelle l'Office central suisse d'aide aux réfugiés recommande de le rejeter. Elaboré trop précipitamment, il se fonde sur l'argument de la dissuasion et de l'intimidation; il impose au requérant un traitement inutilement dur et n'est pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés en matière de politique d'asile. Il passe en partie à côté des problèmes importants. Et surtout, il ne fait pas face aux délicats problèmes exécutoires mais, au contraire, les accroît encore.

Indépendamment de son contenu concret, la révision de la loi sur l'asile telle qu'elle est prévue plaide en faveur d'une politique d'asile des frontières fermées, de la dissuasion et de la dureté. Elle se trouve donc ainsi en contradiction totale avec nos traditions les meilleures: nos valeurs humanitaires et les principes de politique d'asile de notre pays. Un rejet de la loi pourrait laisser la voie libre à une nouvelle politique d'asile capable de faire face aux problèmes existants et permettant de trouver des solutions plus aptes à répondre à l'aspiration des réfugiés et aux intérêts de notre pays.