

## **Nouvelle loi sur l'asile et arrêté fédéral introduisant des mesures urgentes dans le domaine de l'asile et des étrangers**

Exposé d'Ernst Hasler, conseiller national, Stengelbach (AG)

### **Préambule**

Le débat sur ces deux projets est nettement marqué par le conflit du Kosovo. Depuis l'échec de la conférence de Rambouillet et le début des attaques aériennes de l'OTAN contre l'ex-Yougoslavie, l'exode de réfugiés a pris des dimensions dramatiques. On n'en voit malheureusement pas la fin. La Suisse apporte une aide de première nécessité sur place. Pays neutre, elle offre en outre ses bons services afin d'encourager l'élaboration d'une solution politique.

Le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions pour répondre à cette situation extraordinaire. Ainsi, il a décidé d'accorder l'accueil provisoire collectif aux quelque 42'000 requérants d'asile du Kosovo qui se trouvent déjà en Suisse. La semaine dernière, il a en outre accordé cet accueil provisoire à 2500 personnes réfugiées en Macédoine.

Il paraît à première vue choquant de renforcer les dispositions sur l'asile face à cet afflux de réfugiés de la guerre au Kosovo. Or, cette révision garantit précisément l'accueil de vrais réfugiés afin que la Suisse puisse poursuivre sa tradition humanitaire. Toutes les décisions prises récemment par le Conseil fédéral sont liées à cette révision. Les orateurs suivants reviendront plus en détail sur cet aspect.

### **Quelques chiffres sur l'asile**

Les transparents suivants donnent une idée de la situation actuelle dans le domaine de l'asile. Ils illustrent le développement de la situation et confirment la nécessité de réviser la loi sur l'asile.

Avec la loi actuelle sur l'asile, la Suisse exerce une attraction excessive sur les requérants d'asile. Preuve en est le rapport entre le nombre de requérants d'asile et la population résidente (transparent 1). L'évolution du nombre de demandes d'asile n'a pas été linéaire (transparent 2). Après une augmentation constante jusqu'en 1991, les modifications apportées à la loi ont entraîné une baisse passagère, mais le nombre de demandes a de nouveau progressé en 1997. Cette hausse n'a pas été sans conséquence sur la charge financière (transparent 4). On constatera en outre que le recul des demandes entre 1992 et 1996 n'a pas eu d'effets positifs sur les frais! Cette situation s'explique par le fait que le nombre de personnes séjournant en Suisse à différents titres de la politique d'asile ne cesse de croître (transparent 5).

## Les modifications légales prévues

La loi actuelle sur l'asile est entrée en vigueur en 1981. Elle a déjà été révisée quatre fois pour tenir compte de l'évolution de la situation. L'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 a constitué la révision la plus importante. Il s'agissait alors de répondre à une hausse massive du nombre de demandes et de cas pendants. Grâce à la révision totale de la loi sur l'asile soumise au peuple le 13 juin prochain, l'arrêté fédéral urgent de 1990 entre dans le droit ordinaire. En outre, le régime actuel est adapté à la nouvelle situation.

Les débats parlementaires ont mis en évidence de sensibles divergences d'opinion dans le domaine de l'asile. La commission a soumis au plénum 63 propositions minoritaires. Les discussions étaient marquées, d'une côté, par la crainte de restrictions trop importantes et, de l'autre, par la crainte d'une ouverture trop grande. Le Conseil national a finalement approuvé la révision totale de la loi sur l'asile par 114 voix contre 59, le Conseil des Etats par 36 contre 5. Au printemps 1998, il s'est avéré qu'il serait indispensable de mettre en vigueur de manière anticipée certains articles de la nouvelle loi. Il fallait en effet répondre rapidement à la forte hausse du nombre de demandes et aussi des abus. L'arrêté fédéral urgent est donc entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998 après avoir été soutenu par 93 voix contre 57 au Conseil national et par 31 voix contre 5 au Conseil des Etats.

La menace d'un référendum s'est clairement dessinée durant les débats parlementaires. Finalement, deux référendums contre ces projets ont abouti, soit avec 60'963 signatures contre la loi sur l'asile et avec 66'952 signatures contre l'arrêté fédéral urgent.

Le week-end dernier, diverses assemblées de partis politiques ont examiné ces projets. Le PRD et l'UDC soutiennent les deux textes alors que le PSS les rejette tous les deux.

## **Révision totale de la loi sur l'asile**

Exposé de Rolf Engler, conseiller national, Appenzell (AI)

### **1. Pourquoi cette révision totale?**

La procédure de la révision totale n'a pas été choisie à cause de défauts graves de la législation existante, mais en raison des expériences majoritairement positives qui ont été faites en particulier avec l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile dont les dispositions seront reprises dans le nouveau droit d'asile.

### **2. Pourquoi une révision est-elle nécessaire?**

A côté de diverses précisions dans le domaine de la procédure et de l'assistance, la nouvelle loi renforce la lutte contre les abus et comble ainsi une lacune importante de la législation actuelle. Le droit en vigueur distingue entre le droit d'asile et le droit des étrangers, entre le permis de travail et l'autorisation de séjour pour un réfugié. Or, de moins en moins de requérants d'asile sont persécutés et menacés à cause de leurs opinions politiques. Le flou régnant en matière de législation sur l'asile et sur les étrangers profite aux abus.

### **3. Pourquoi une nouvelle réglementation concernant les réfugiés de la violence et de la guerre?**

La nouvelle réglementation qui permet l'accueil provisoire de personnes ayant besoin de protection repose sur le constat que de plus en plus de personnes déposant une demande d'asile ne sont pas de réfugiés au sens de la convention sur les réfugiés ou de la loi sur l'asile. Elles ont cependant besoin de protection, car elles fuient un pays en guerre, en guerre civile ou une situation de violence extrême entraînant des violations systématiques des droits de l'homme. Il ne s'agit donc pas de personnes persécutées individuellement, mais ayant besoin de protection en raison d'événements particuliers dans leur pays d'origine.

Le droit en vigueur offrait déjà la possibilité d'accueillir provisoirement des groupes de personnes répondant aux critères décrits ci-dessus (cf. article 14 a, al. 3 LSEE). Le nouveau droit corrige cependant quelques défauts du système actuel. En effet, les dispositions en vigueur conduisent parfois à des situations grotesques: des groupes de personnes en provenance de Bosnie-Herzégovine ou, aujourd'hui, du Kosovo pouvaient certes entrer en Suisse, mais ces réfugiés recevaient ensuite un ordre de renvoi pour être finalement informés qu'ils pourraient tout de même rester en Suisse. Le nouveau droit apportera également des simplifications en supprimant la longue et difficile procédure d'examen individuelle.

#### **4. Comment l'accueil provisoire est-il accordé?**

La nouvelle réglementation ne concerne que les personnes qui doivent être accueillies en raison d'une guerre, d'une guerre civile ou d'une situation de violence générale dans leur pays d'origine.

Il appartient au Conseil fédéral de décider de l'accueil et du nombre de personnes accueillies. Le gouvernement consulte au préalable d'autres autorités ainsi que des organisations nationales et internationales (cf. art. 66 LAsyl). La décision prise, les personnes concernées sont accueillies rapidement et de manière non bureaucratique.

Contrairement à la procédure actuelle d'accueil collectif, le nouveau régime n'impose pas d'examen individuel des demandes. D'où une importante économie administrative.

La position juridique des personnes accueillies provisoirement se situe entre celle des requérants d'asile et celle des réfugiés reconnus. Au moment de leur entrée en Suisse, les personnes accueillies provisoirement sont, dans une large mesure, traitées comme des requérants, mais ensuite leurs droits sont progressivement adaptés à ceux des réfugiés.

Durant les cinq premières années de l'accueil provisoire, la compétence financière pour l'assistance appartient exclusivement à la Confédération. Après ce délai, les charges sont réparties à parts égales entre la Confédération et les cantons.

#### **5. Les personnes accueillies provisoirement ont-elles droit à l'asile?**

Il n'y a pas de droit subjectif à l'accueil provisoire. Ces personnes ont donc la possibilité de déposer une demande d'asile.

Le principe de l'accueil provisoire permet à l'autorité de suspendre une éventuelle demande d'asile déposée avant l'accueil provisoire. Les requérants peuvent demander la reprise de leur demande au plus tôt dans les cinq ans suivant la décision de suspension. En reprenant une demande dans le but d'examiner le droit d'asile du requérant, l'Office fédéral des réfugiés suspend par la même occasion l'accueil provisoire. Cette décision peut donc avoir des conséquences graves pour le requérant en cas de refus de sa demande.

Lorsque le Conseil fédéral lève une décision d'accueil provisoire, les éventuelles procédures d'asile suspendues sont reprises et la qualité de réfugié des requérants est vérifiée. Il s'agira en premier lieu pour l'autorité de déterminer si les personnes en question seraient persécutées en cas de retour dans leur pays.

#### **6. La suspension de l'accueil provisoire entraîne-t-elle le renvoi dans le pays d'origine?**

L'accueil provisoire est, par définition, limité dans le temps. Les personnes accueillies doivent rentrer dans leur pays dès que la situation le permet. L'idée n'est donc pas

d'accueillir ces personnes durablement en Suisse, mais de les faire rentrer chez eux, de faciliter leur retour et leur réintégration dans leur pays d'origine. A cet effet, la Confédération peut financer des projets en Suisse et à l'étranger (conseils, projets de formation, etc.). Il appartient au Conseil fédéral de fixer la date de la levée de l'accueil provisoire. Le retour au pays est alors obligatoire sous réserve d'éventuelles demandes d'asile et du principe international du non refoulement.

## **Mesures urgentes dans le droit d'asile et des étrangers**

### **Renforcer la lutte contre les abus**

Exposé d'Oscar Fritschi, conseiller national, Wetzikon (ZH)

#### **1. Rapport entre les deux projets de loi sur l'asile**

- 1.1. La loi sur l'asile est un bon exemple d'une législation insatisfaisante. Entrée en vigueur en 1981, la première loi sur l'asile se fondait encore sur les mouvements de réfugiés durant la Deuxième guerre mondiale. Or, depuis, la Suisse a été confrontée à des vagues de requérants d'asile qui cherchaient uniquement à améliorer leurs conditions de vie économiques.  
Depuis son entrée en vigueur, la loi sur l'asile a été régulièrement adaptée aux conditions réelles. Elle a déjà subi quatre révisions partielles dont plusieurs basées sur le droit d'urgence.
- 1.2. Fin 1995, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une révision totale qui a suscité de longs débats parlementaires, notamment à la commission du Conseil national. Quelque 200 amendements étaient proposés, essentiellement par la gauche politique qui, nonobstant diverses votations populaires, exigeait une loi avec un minimum de restrictions. Des menaces de référendum ayant été lancées avant la votation finale de l'été 1998, il était évident que la nouvelle loi ne pourrait pas être appliquée rapidement.
- 1.3. Compte tenu du retard qu'allait prendre la mise en vigueur de la nouvelle loi, le Conseil fédéral a proposé en mai 1998 un arrêté fédéral introduisant des mesures urgentes dans le domaine de l'asile. Ce projet reprend diverses dispositions de la loi et les a mises en vigueur de manière anticipée le 1<sup>er</sup> avril 1998. Son but est d'accélérer la procédure et de combattre les abus les plus évidents. Le Conseil fédéral a été poussé à cette décision par la forte augmentation du nombre de demandes qui a presque atteint le niveau record de 1990/91.

#### **2. Contenu de l'arrêté fédéral urgent**

Il s'agit pour l'essentiel des dispositions suivantes.

- 2.1. L'autorité n'entre pas en matière sur la demande d'asile d'un requérant si celui-ci n'établit pas son identité par des documents. Cette disposition est assortie de différentes clauses d'exception garantissant les intérêts du demandeur: un délai de 48 heures pour la présentation des papiers d'identité, des motifs convaincants expliquant l'absence de papiers et des indices selon lesquels le demandeur est persécuté.  
Cette disposition vise un abus courant pratiqué par des requérants d'asile qui dissimulent leurs papiers d'identité pour pouvoir rester quelque temps en Suisse,

la Suisse n'ayant pas le droit d'expulser des personnes sans papier. On constate d'ailleurs que, depuis l'application de cette règle, le nombre de requérants sans papier est tombé de 70 à 50%.

- 2.2. L'autorité n'entre pas en matière sur une demande d'asile si son auteur dissimule volontairement son identité.  
Cette règle vise en particulier les requérants d'asile qui, après un séjour à l'étranger, déposent pour la x-ième fois une demande d'asile en Suisse en changeant à chaque fois de nom. Ces personnes peuvent être repérées par la vérification des empreintes digitales.
- 2.3. L'autorité n'entre pas en matière sur une demande d'asile d'une personne qui séjourne illégalement en Suisse et qui aurait pu déposer sa demande plus tôt.  
Il ne s'agit pas de renvoyer systématiquement toutes les personnes entrées illégalement en Suisse. Par exemple, les réfugiés juifs de la Deuxième guerre mondiale n'avaient aucune chance d'entrer légalement en Suisse. Ce motif de non entrée en matière concerne en fait les dits touristes criminels qui, après leur arrestation, tentent de prolonger leur séjour en Suisse en déposant une demande d'asile.
- 2.4. Les étrangers peuvent être mis en état d'arrestation durant trois mois au maximum s'ils entrent en Suisse alors qu'ils sont frappés d'une interdiction d'entrée et s'ils ne peuvent être expulsés immédiatement.  
L'objectif de cette règle est d'éviter une répétition de l'affaire du terroriste algérien Zaoui qui n'a pu être arrêté en vue de son expulsion, car le droit en vigueur ne permettait pas de l'accuser de la violation préméditée de l'interdiction d'entrer en Suisse. Cette personne n'ayant pas de domicile fixe, il n'a en effet pas été possible de lui signifier son interdiction d'entrer en Suisse.

### **3. Appréciation des mesures sur la base de la situation actuelle**

- 3.1. L'analyse des mesures urgentes proposées montrent que ces dispositions visent uniquement les recours abusifs à l'asile. Il ne s'agit nullement de restreindre la tradition humanitaire de la Suisse, mais, au contraire, d'améliorer l'accueil des vrais réfugiés par la population suisse en renvoyant ceux qui invoquent abusivement le droit d'asile helvétique.
- 3.2. La situation actuelle en matière d'asile se caractérise par le fait que des personnes ayant besoin d'une protection passagère – des Kosovars, en l'occurrence – demandent à être accueillies en Suisse. Le Conseil fédéral a décidé de recevoir 2500 réfugiés de la guerre au Kosovo, soit 2,5 fois de plus par habitant que l'Allemagne. Et cela bien que la Suisse compte aujourd'hui déjà cinq fois plus de requérants d'asile par habitant que notre voisin du Nord.  
Conclusion: la pratique suisse en matière d'asile n'est absolument pas restrictive, voir inhumaine. L'accueil en masse de réfugiés de la violence ne pourra se faire sans problème que si nous mettons un frein à l'arrivée de requérants n'ayant aucun motif valable de demander l'asile.