



L'ASILE EN SUISSE

Un aperçu du domaine de l'asile



Office fédéral des réfugiés
3003 Berne-Wabern, Suisse
Hiver 1998 / 1999



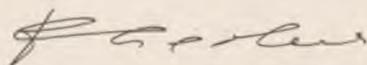
Avant-propos

Les préjugés, qui naissent en l'absence de connaissances sur les faits et les circonstances, peuvent causer des dommages multiples. Tel est notamment le cas lorsqu'ils concernent des domaines sociopolitiques sensibles. Le thème de l'asile est, en Suisse, imbu de nombreux préjugés. Celui qui souhaite porter un jugement fondé sur ce sujet se doit de connaître les raisons des mouvements migratoires dans le monde, la situation des droits de l'homme dans les autres Etats et les obligations internationales de protection vis-à-vis des personnes persécutées.

Nous avons, dans cette publication, résumé pour vous les faits marquants. Cette brochure vous permet donc en une demi-heure de vous faire une idée de la situation globale, de cerner l'ampleur des mouvements internationaux de fuite et de migration et d'avoir une vue d'ensemble des causes et des conséquences. Ce n'est qu'ainsi que vous pourrez disposer des bases indispensables pour débattre sérieusement de la politique et de la pratique suivies par la Suisse en matière d'asile.

Toute personne désireuse de se renseigner davantage sur le thème de l'asile peut se procurer d'autres publications contenant des informations plus précises auprès du Service d'information de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ou de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM), à Berne. La liste de ces publications, les adresses et les numéros de téléphone figurent au verso de cette brochure.

Seuls les concitoyens informés sont à même d'influencer les débats sur les thèmes politiques actuels en avançant des arguments constructifs. Notre série de publications "Asile" doit, par conséquent, vous aider à aborder ce sujet d'actualité essentiel. Nous nous réjouissons de recevoir une commande de votre part et de connaître votre avis dans le cadre de débats publics.



Jean-Daniel Gerber
Directeur de l'Office fédéral des réfugiés

Sommaire

Migration et fuite: des phénomènes sur lesquelles il est difficile d'influer	3
Pourquoi les gens prennent-ils la fuite ou émigrent-ils?	5
Conséquences de la fuite et de la migration	7
Lutte contre les causes de migration et de fuite et contre leurs conséquences	10
Les étrangers en Suisse	12
Principes de la politique suisse en matière d'asile, d'étrangers et de migration	15
La procédure d'asile en Suisse	18
Exécution des renvois	20
Récente évolution	22
Coûts	26
Sujets d'actualité	28
Prestations d'assistance fournies aux requérants d'asile	
Requérants d'asile et travail	
Regroupement familial	
Asile ecclésiastique	
Requérants d'asile délinquants	
Entre les principes de la politique d'asile et le destin des individus	
Foyers de crise actuels	30
Le Kosovo	
La Bosnie-Herzégovine	
L'Albanie	
Le Sri Lanka	
La Turquie	

Migration et fuite: des phénomènes sur lesquels il est difficile d'influer

A la fin de l'année 1998, alors qu'environ 1'500'000 étrangers vivaient en Suisse, quelque 170'000 Suisses résidaient officiellement en dehors de nos frontières.

Mais qu'est-ce qui pousse les gens à s'expatrier? On a vite fait d'énumérer quelques motifs et de classer les gens dans une catégorie ou une autre. En fait, chaque personne est mue par les conditions dans lesquelles elle vit et par son propre destin; il est donc impossible de répondre à la question par des jugements à l'emporte-pièce. Le plus souvent, il faut la combinaison de plusieurs raisons pour que les gens franchissent le pas. Cette jeune Italienne ne vivrait probablement pas à Aarau si ses parents n'avaient pas été embauchés, voici bien des années, comme ouvriers d'usine en Argovie. Elle a passé sa jeunesse en Suisse; la plupart de ses amis y habitent. Il est donc logique qu'elle s'y sente plus chez elle qu'à Lecce, sa ville natale. Ce retraité zurichois ne se serait peut-être pas établi en Espagne pour la simple raison que le coût de la vie y est moins cher; mais la chaleur a un effet bénéfique sur les rhumatismes de sa femme. C'est ce qui l'a décidé. De même, ce requérant d'asile kurde aurait peut-être supporté les brimades de la police s'il avait trouvé du travail dans son village.

Nonobstant ce qui précède, il est évident que les raisons professionnelles jouent un rôle prépondérant dans la décision d'émigrer. Ceci est d'autant plus vrai que la plupart des Etats réglementent l'accès au marché de l'emploi selon les besoins de ce dernier. Tel est également le cas de la Suisse. Les travailleurs venus de divers pays européens et leur famille constituent, de loin, le groupe le plus important d'étrangers dans notre pays.

L'immigration de main-d'œuvre peut être dirigée par le jeu des contingents. Ce mécanisme ne fonctionne pas dans le cas des requérants d'asile. La plupart d'entre eux entrent illégalement dans le pays qu'ils ont choisi comme cible. Lorsqu'ils déposent leur demande, ils omettent de mentionner l'Etat voisin de la Suisse dont ils sont venus. C'est pourquoi seule une fraction des gens entrés clandestinement en Suisse peut être renvoyée dans un pays



limitrophe du nôtre sur la base d'un accord sur la réadmission. Il est des groupements qui réclament régulièrement que l'on verrouille nos frontières. Mais il est illusoire de penser que l'on puisse procéder à un contrôle systématique; environ 700'000 personnes franchissent journalièrement nos frontières aux postes désignés à cette fin. En outre, sur un grand nombre de kilomètres, la frontière passe par un terrain infranchissable où la visibilité est, de plus, réduite. Une armée de gardes-frontière équipés de moyens techniques coûteux n'y suffirait pas. Il est donc réaliste d'écarter cette possibilité.

En théorie, les Etats de destination des requérants d'asile ne disposent que de deux moyens de réagir face aux étrangers entrés illégalement sur leur territoire:

- Ils pourraient les renvoyer dans leur Etat d'origine sans examiner leur demande d'asile. En procédant de la sorte, on accepterait de renvoyer chez eux des gens effectivement persécutés, qui se trouveraient alors confrontés à l'arbitraire, voire à la torture.
- La seconde variante est celle qu'ont retenue tous les Etats occidentaux. La demande d'asile est examinée dans les meilleurs délais, compte tenu des engagements de droit international public énoncés par la Convention relative au statut des réfugiés et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Lorsqu'il appert que l'intéressé n'est pas menacé dans son pays d'origine ou de provenance, il y est rapatrié.



Maints requérants d'asile exploitent cette politique des Etats occidentaux pour essayer d'imposer leur présence en franchissant illégalement la frontière; de ce fait, il se mettent à dos des pans entiers de la population dans les pays de destination; ils se heurtent à l'incompréhension devant les problèmes soulevés par l'asile et les migrations. Mais le comportement des personnes entrées clandestinement se comprend mieux si l'on sait ce qui les meut et que l'on tient compte des faits suivants:

- En règle générale, les Etats d'Europe occidentale n'accordent d'autorisation de travail aux ressortissants d'Etats qui ne sont membres ni de l'Union européenne (UE) ni de l'Association européenne de libre-échange (AELE) que s'il s'agit de travailleurs qualifiés dans une branche où il y a pénurie de main-d'œuvre.
- La personne qui tente de demander l'asile dans une ambassade ou un consulat étranger dans son pays d'origine se voit généralement opposer l'argument suivant: elle pourrait tout aussi bien demander l'asile dans un autre pays.
- La personne qui demande l'asile à la frontière est le plus souvent refoulée, car elle se trouve généralement dans un "pays sûr", c'est-à-dire un pays qui ne connaît pas de persécutions. En général, le premier "Etat sûr" est, pour les personnes qui sont vraiment persécutées, un Etat voisin du leur. Mais c'est une vie dans un camp de réfugiés qui les attend le plus souvent et non une chance de trouver du travail et de parvenir à un certain niveau de vie.

Il n'y a donc rien de bien étonnant à ce que nombre d'entre eux cherchent à forcer la chance en franchissant illégalement la frontière.

Pourquoi les gens prennent-ils la fuite ou émigrent-ils?

Au cours de son histoire, l'humanité a régulièrement connu de grandes migrations. Mais durant les dernières décennies, ces mouvements ont pris des proportions hors du commun. A l'heure actuelle, ils dépassent tout ce que l'on a connu précédemment. Les derniers rapports établis révèlent qu'environ 100 millions de personnes vivent hors de leur patrie; elles cherchent de meilleures conditions de vie dans un autre pays, voire sur un autre continent.

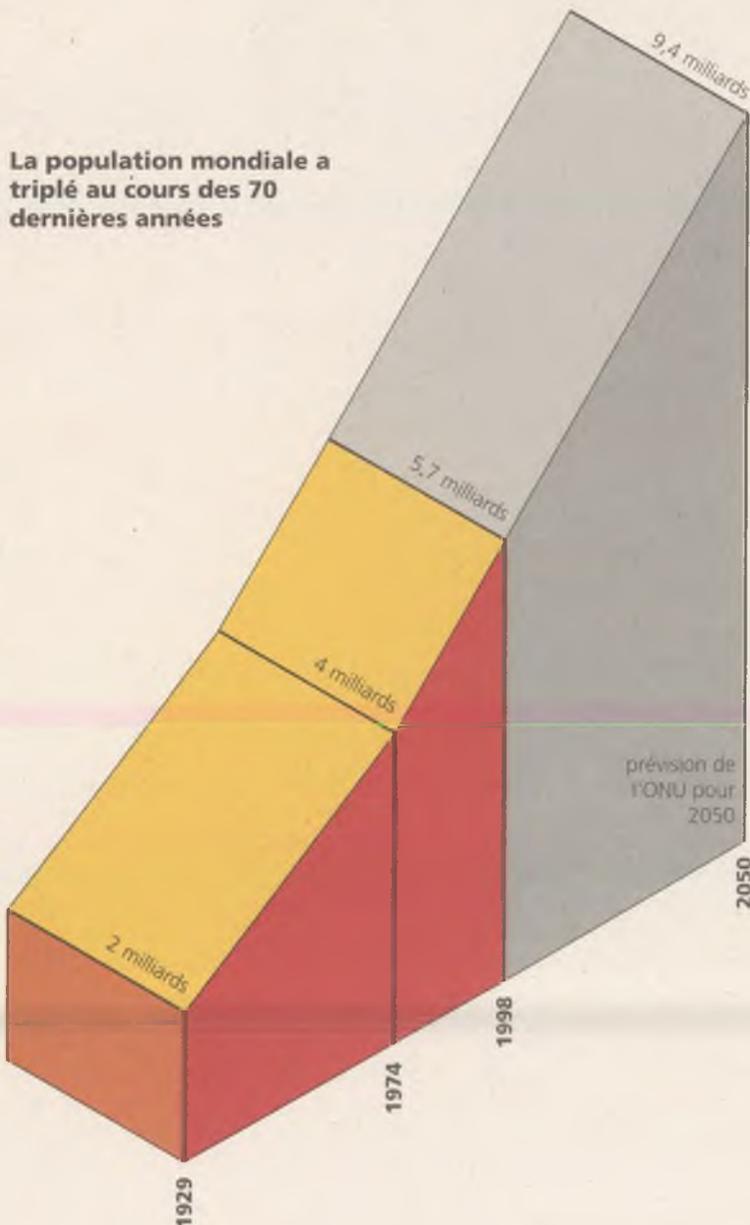
Quelque 88'000'000 d'entre elles appartiennent, d'après la définition officielle, au groupe des "migrants". 12'000'000 sont officiellement qualifiées de "réfugiés" ou de "personnes déplacées par la guerre".

On qualifie de migrants les personnes qui vivent en dehors du pays dont elles sont originaires. Nombre d'entre elles quittent leur pays natal parce que les champs et les prairies y sont pauvres et que la nourriture, l'eau, le travail ou d'autres biens élémentaires y font défaut. Environ deux tiers des êtres humains habitent dans des pays dont l'économie est faible. De même, des catastrophes naturelles, telles que la sécheresse ou les inondations, peuvent contraindre des milliers de gens à s'expatrier.

Sont considérées comme "réfugiés politiques" les personnes persécutées en raison de leur race, de leur religion, de leur ethnie ou de leurs convictions politiques. Contrairement à elles, les "personnes déplacées par la guerre" ne prennent pas la fuite en raison de persécutions auxquelles elles sont exposées à titre individuel, mais en raison de la violence à laquelle l'ensemble de la population d'une région ou d'un pays est exposé. Au début de l'année 1997, on recensait 35 conflits armés de par le monde.

Cependant, il est rare qu'un seul motif pousse quelqu'un à fuir ou à émigrer. Les causes des flux migratoires croissants sont multiples et enchevêtrées de manière complexe.

Le fossé existant entre les riches et les pauvres, fossé qui va en se creusant, est la cause principale des migrations: En 1960, le revenu du cinquième de la population mondiale le plus riche était, en moyenne, 30 fois supérieur à celui du cinquième le plus pauvre. En 1990, l'écart s'était accru au point que le rapport était alors de 60 à un.





Cette évolution est essentiellement due à l'accroissement démographique démesuré que connaissent certaines régions et à l'inégalité des chances devant le développement économique. Les Etats du tiers monde et de l'ancienne Union soviétique non seulement souffrent du manque de capital et de savoir-faire, mais aussi plient sous le poids des dettes. En outre, les barrières douanières et les restrictions à l'importation imposées par les Etats industrialisés ou la chute du prix des matières premières entravent la mise en place d'industries exportatrices performantes. Suite à une politique malvenue de l'éducation, nombre de ces pays connaissent une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Cet état de choses, lié au manque de stabilité politique de maints Etats économiquement faibles, freine le développement d'un climat favorable aux investissements.

Le tourisme, la télévision, voire Internet augmentent l'attrait de la migration. Ils étalent devant les plus démunis le bien-être des nantis. La globalisation des moyens de communication facilite le passage dans les Etats industrialisés, pourtant lointains. A l'heure actuelle, seule une minorité de candidats à l'émigration est en mesure d'atteindre un autre continent. Mais cela pourrait changer; en effet, ceux qui ont réussi à émigrer transfèrent une part considérable de leur revenu à leurs parents restés au pays. De plus en plus de gens disposent donc des sommes nécessaires pour entreprendre un voyage à destination de pays lointains.

La politique d'admission pratiquée à l'encontre de la main-d'œuvre étrangère a des effets durables sur tous les domaines de la migration. Les requérants d'asile préfèrent des Etats où leurs compatriotes se trouvent déjà en nombre. En d'autres termes, la migration génère la migration.

Conséquences de la fuite et de la migration

Les causes des mouvements de fuite et de migration sont complexes; les conséquences pour les Etats d'origine des intéressés ne le sont pas moins.

En règle générale, l'exil volontaire ou forcé accentue les difficultés économiques et politiques que connaissent les Etats d'origine des migrants. En effet, ces derniers ne sont pas représentatifs de la société dont ils émanent. Les hommes jeunes disposant d'une bonne formation sont surreprésentés, car ce sont surtout eux qui ont foi en leur succès.

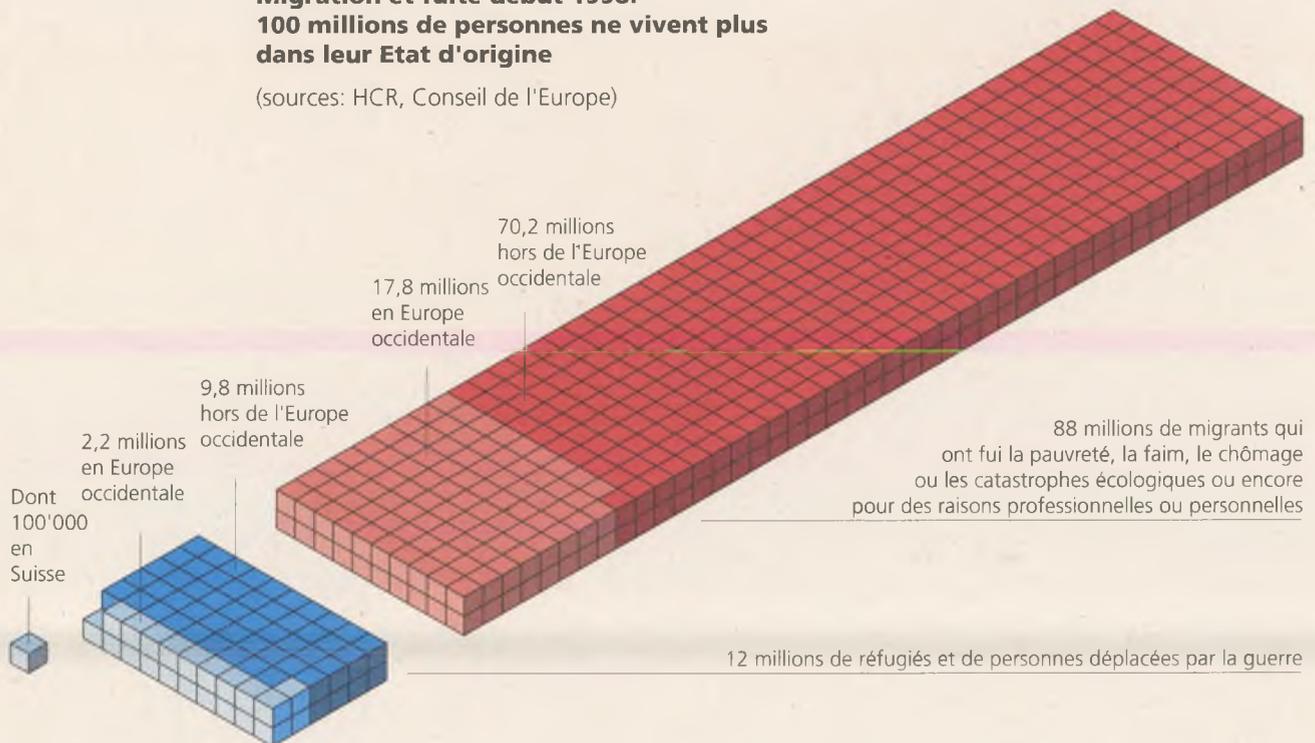
La Banque mondiale estime qu'environ 100'000 universitaires qui ont suivi tout ou partie de leur formation en Afrique vivent en Europe de l'Ouest, où ils sont employés. Le nombre des travailleurs hautement qualifiés quittant l'Asie

doit être un multiple de ce chiffre. Cet exode des cerveaux constitue une perte considérable pour les Etats d'origine, dont les chances de mettre sur pied des structures économiques porteuses s'en trouvent réduites d'autant.

Les migrants issus du tiers monde contribuent largement, du moins à court terme, à atténuer la pauvreté que connaissent les pays dont ils proviennent. Ils vivent souvent une part importante de leur revenu à la maison.

Migration et fuite début 1998: 100 millions de personnes ne vivent plus dans leur Etat d'origine

(sources: HCR, Conseil de l'Europe)



D'après les estimations de l'ONU, les sommes ainsi versées atteignent une vingtaine de milliards de dollars par an, soit un tiers des sommes consacrées par les Etats industriels à l'ensemble de la coopération au développement.

Cependant, les effets des mouvements migratoires déclenchés par l'oppression ou les guerres sont généralement d'ordre politique ou social. On étouffe l'opposition dans l'œuf; les porte-parole sont poussés à l'exil par des arrestations arbitraires, la torture ou les menaces proférées à l'encontre de membres de leur famille.

Qu'il s'agisse de migrants ou de réfugiés, la grande majorité viennent du tiers monde ou des anciens pays de l'Est.

Pour la plupart, ni les migrants ni les réfugiés ne disposent des moyens financiers qui leur permettent de couvrir de grandes distances. Ils cherchent un refuge dans une autre région de leur pays natal ou dans un Etat voisin de ce dernier. C'est pourquoi les Etats économiquement faibles sont le plus sévèrement touchés par les problèmes que posent les migrants et les réfugiés. Au début de l'année 1998, plus des deux tiers de l'ensemble des réfugiés et des personnes chassées par la guerre se trouvaient en Afrique et en Asie.

Selon le HCR, les Etats d'Europe occidentale se trouvaient confrontés, au début de l'année 1998, à 2'200'000 réfugiés et personnes chassées par la guerre, soit 18,3 % du total, et à 17'800'000 migrants, soit 20,2 % du total.

L'afflux de requérants d'asile, lesquels franchissent la frontière le plus souvent illégalement, est un lourd fardeau pour les pays de destination européens. Ces derniers doivent définir des critères qui non seulement respectent les besoins des intéressés, mais aussi ménagent la susceptibilité de la population et tiennent compte des possibilités structurelles et économiques. Les frais considérables que les requérants engendrent en matière d'assistance et de procédure sont vus d'un mauvais œil par nombre de citoyens, qui ont souvent un mouvement d'humeur lorsqu'ils apprennent que les intéressés ne s'adaptent pas toujours aux mœurs et coutumes du pays d'accueil dans la mesure que l'on attend d'eux. On constate des réactions épidermiques lorsque sont rendus publics les cas dans lesquels des individus ont abusé de l'hospitalité qui leur est offerte pendant la procédure pour commettre des actes répréhensibles.



Lutte contre les causes de migration et de fuite et contre leurs conséquences



Comment lutter contre les mouvements de fuite et de migration dans le monde sans combattre leurs causes? Stabiliser l'évolution démographique, mettre en place des structures économiques porteuses et veiller au respect des droits de l'homme constituent effectivement les principaux objectifs à atteindre. Vu l'ampleur du problème, les Etats, qu'ils agissent seuls ou à plusieurs, ne peuvent prendre des mesures efficaces à long terme: la Communauté internationale tout entière doit s'impliquer. Il importe de jeter, de concert avec les gouvernements des pays concernés, les bases d'une stabilité économique, la politique de développement suivie par les Etats occidentaux remplissant, dans ce domaine, une fonction directrice essentielle.

Nombreux sont les Etats économiquement faibles qui, de par les matières premières qu'ils possèdent et la fertilité de leurs sols, seraient tout à fait capables de connaître une évolution saine. Cependant, la plupart des bénéfices réalisés étant versés à l'étranger, le capital nécessaire pour construire des structures porteuses durables fait défaut. C'est aux gouvernements des pays concernés qu'il incombe d'adopter des mesures susceptibles de remédier à cette situation, comme c'est à eux qu'il revient d'instaurer un climat politique stable favorable à l'investissement.

Il convient toutefois également de modifier une partie des règles actuelles du commerce international en créant, pour les matières premières et les produits provenant des pays du tiers monde et de ceux de l'ancien bloc de l'Est, des conditions de vente équitables et des marchés stables.

Les mesures destinées à contrer les causes de migration ne produisant leurs effets qu'à long terme, les Etats occidentaux sont contraints d'endiguer à court terme l'immigration clandestine. Aussi la collaboration internationale prend-elle de plus en plus d'importance en matière de politique d'asile et de politique à l'égard des réfugiés. En effet, la suppression des abus passe par l'harmonisation des mesures et des procédures des différents pays.

La répression des passeurs et le renforcement des contrôles frontaliers sont prioritaires. La conclusion d'accords relatifs à la réadmission de personnes en situation irrégulière doit permettre d'annuler nombre d'entrées illégales. Quant à l'accord sur le pays de premier asile, dit convention de Dublin, il doit empêcher que des requérants ne déposent successivement plusieurs demandes dans différents Etats.

Nombre de stratégies et de mesures sont mises au point par l'UE. Or l'accès à ces moyens est souvent limité aux Etats membres. Ne l'étant pas, la Suisse court donc le risque de ne pas pouvoir profiter d'instruments efficaces tels, en particulier, que le système international de recherches policières EUROPOL, chargé de démanteler le crime organisé et notamment les organisations de passeurs. L'activité nuisible des passeurs ne peut, en fait, être stoppée que si les autorités chargées des enquêtes collaborent à l'échelle internationale.

Il serait également désavantageux que la Suisse soit exclue de la convention de Dublin, entrée en vigueur en septembre 1997. C'est pourquoi notre pays s'efforce de s'y rattacher, bien que l'UE fasse dépendre sa participation de l'issue positive des négociations bilatérales.



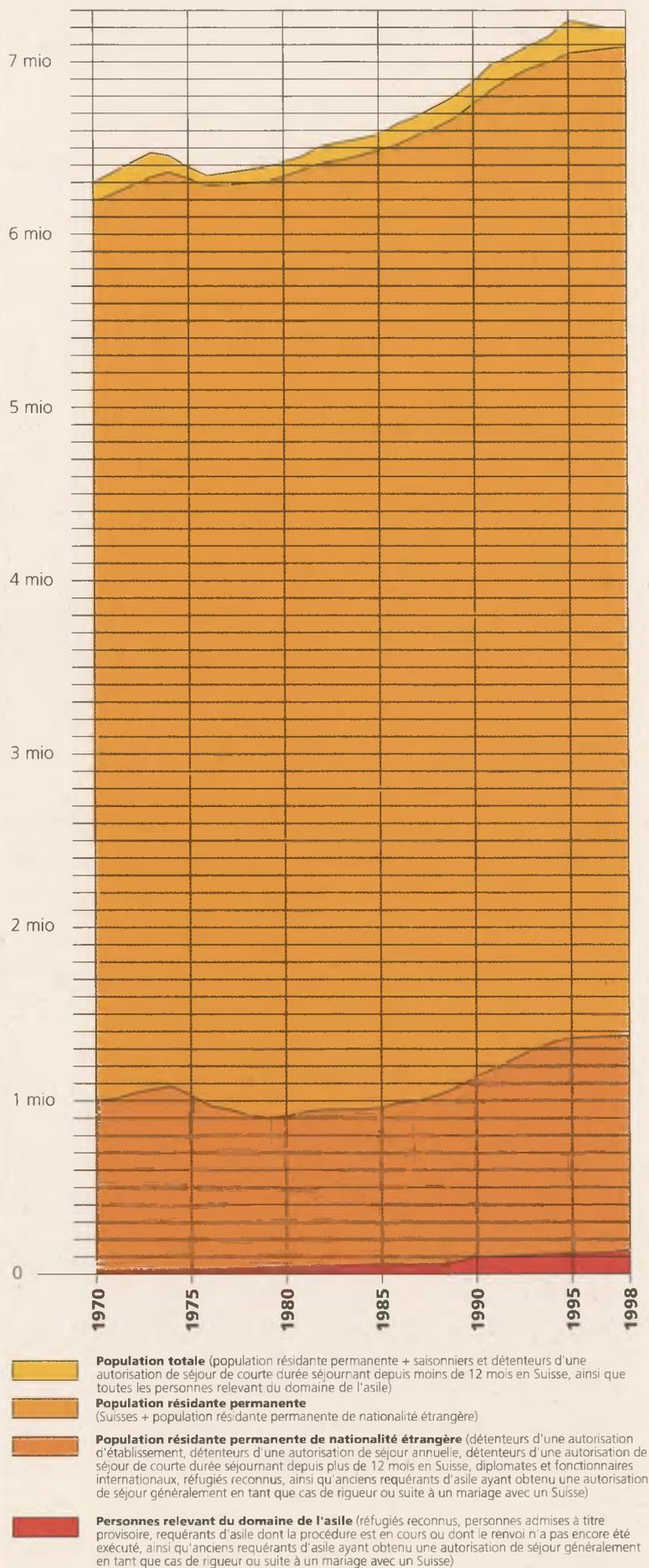
Si elle n'accède pas à la convention de Dublin, la Suisse risque de devenir, aux yeux des requérants d'asile déboutés au sein de l'UE, l'ultime possibilité en Europe occidentale.

Au niveau bilatéral, la Suisse a, ces dernières années, adapté à la nouvelle donne les accords relatifs à la réadmission de personnes en situation irrégulière passés avec l'Allemagne et l'Autriche. Il est prévu d'en faire de même avec celui signé avec la France. En outre, de nouveaux accords ont été conclus avec la Pologne, la Slovaquie, la Croatie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie. Enfin, d'autres accords avec l'Italie, l'Erythrée et l'Albanie sont en cours d'élaboration. D'une importance toute particulière pour la Suisse, celui concernant l'Italie devrait entrer en vigueur en 1999.

Les étrangers en Suisse

La Suisse constitue une destination de prédilection des étrangers du monde entier. Ils sont, en effet, des milliers à se rendre dans notre pays, que ce soit en vacances ou pour affaires. Le tourisme joue un rôle fondamental dans l'économie de nombreuses régions. Il en va de même pour la main-d'œuvre étrangère, dont on ne saurait se passer dans la production industrielle, le bâtiment, l'agriculture, le domaine de la santé et le secteur des services, ainsi que dans les branches les plus diverses pour autant qu'elle soit qualifiée. Les travailleurs et leurs proches sont aussi des consommateurs, qui contribuent dans une large mesure à l'essor de l'économie suisse. Avec 1,37 million de personnes, ils forment de loin le plus grand groupe d'étrangers en Suisse. Nombre d'entre eux ont, au fil des années, acquis le droit de s'établir définitivement dans notre pays, qui est devenu pour eux une seconde patrie.

Cependant, depuis quelques années, c'est un autre groupe d'étrangers, beaucoup plus restreint, qui alimente les débats publics. Fin 1998, quelque 45'000 demandes d'asile étaient pendantes auprès de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ou de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA). 28'400 personnes séjournaient encore en Suisse à cette époque bien que leur demande d'asile ait déjà abouti à une décision négative entrée en force. Ces personnes ont pourtant l'obligation de quitter la Suisse dans le délai qui leur a été imparti au risque de se voir rapatriées sous contrainte dans leur Etat d'origine ou de provenance par les autorités cantonales de police.





En 1998, 9,5 pour cent des requérants d'asile ont été reconnus comme réfugiés et ont obtenu l'asile. A la fin de cette année-là, la Suisse comptait donc au total environ 24'500 réfugiés reconnus, habilités à séjourner durablement sur son territoire.

Ont également le droit de séjourner durablement dans notre pays les plus de 36'000 anciens requérants d'asile qui ont reçu une autorisation de séjour de la police des étrangers de leur canton de séjour. De telles autorisations sont délivrées pour des raisons humanitaires ou, le plus souvent, suite à un mariage avec un Suisse.

De plus, la Suisse a, en 1998, accordé la protection temporaire à quelque 21'000 personnes. L'admission provisoire est octroyée lorsque l'exécution du renvoi est, malgré le rejet de la demande d'asile, illicite du point de vue du droit international public ou qu'elle ne peut être raisonnablement exigée ou encore qu'elle n'est techniquement pas possible.

Les personnes déplacées par la guerre, par exemple, peuvent bénéficier de l'admission provisoire. La validité de leur autorisation de séjour prend fin dès que les motifs qui ont justifié l'octroi de l'admission provisoire ne sont plus valables, en l'occurrence dès la fin de la guerre dans leur Etat d'origine.

A la fin de l'année 1998, 155'000 personnes au total séjournaient en Suisse en vertu du droit d'asile (requérants d'asile, réfugiés reconnus, personnes admises à titre provisoire, anciens requérants d'asile ayant obtenu une autorisation de séjour de la police des étrangers et requérants d'asile déboutés dont l'exécution du renvoi est en suspens). L'ensemble des personnes relevant du domaine de l'asile représente 2,1 pour cent de la population totale et 10,4 pour cent de la population étrangère en Suisse.

Les différentes catégories d'étrangers séjournant en Suisse

Statut	Signification	Etrangers concernés	Nombre (31.08.98)
C	Autorisation d'établissement Valable jusqu'à révocation; ne donne pas le droit de vote ni d'éligibilité; sinon quasi égalité avec les citoyens suisses	<ul style="list-style-type: none"> - Etrangers séjournant depuis plus de 5 ou 10 ans en Suisse (selon leur Etat d'origine) - Réfugiés reconnus séjournant depuis plus de 5 ans en Suisse - Conjoints de citoyens suisses séjournant depuis plus de 5 ans en Suisse 	995 966
B	Autorisation de séjour annuelle Valable un an; soumise aux prescriptions et aux contingents relatifs au marché de l'emploi; demande motivée de la part de l'employeur nécessaire (réfugiés exceptés); changement d'emploi ou de canton possible uniquement avec autorisation; refus possible du renouvellement; regroupement familial possible après 1 an	<ul style="list-style-type: none"> - Main-d'œuvre étrangère - Réfugiés reconnus, durant les 5 premières années - Etrangers admis pour raisons humanitaires, durant les 10 premières années 	348 186
A	Autorisation pour saisonniers Valable généralement 9 mois; ne donne pas le droit de revendiquer une prolongation; pas de regroupement familial; impossibilité de changer d'emploi ou de canton; soumise aux contingents	<ul style="list-style-type: none"> - Saisonniers 	28 845
L	Autorisation de séjour de courte durée Durée limitée; contingents pour étudiants, stagiaires, etc.; pas de contingent pour les artistes (jusqu'à 8 mois)	<ul style="list-style-type: none"> - Etrangers suivant une formation, stagiaires, étrangers au pair, etc. - Artistes 	20 766
F	Admission provisoire Mesure de remplacement à durée limitée prévue en cas d'impossibilité du renvoi; renouvelable; possibilité de travailler si le marché de l'emploi le permet	<ul style="list-style-type: none"> - Requérants d'asile déboutés dont le retour n'est ni possible ni raisonnablement exigible ni licite - Réfugiés de la violence admis à titre collectif en provenance de territoires en guerre - Visiteurs et touristes dont le visa est périmé, mais qui ne peuvent rentrer chez eux 	22 531
Visa	Valable 3 mois; impossibilité de travailler; couverture financière nécessaire	<ul style="list-style-type: none"> - Visiteurs et touristes en provenance d'Etats soumis à l'obligation de visa 	
Visiteur	3 mois sans travailler; pas plus de 6 mois au total par an; couverture financière nécessaire	<ul style="list-style-type: none"> - Visiteurs et touristes en provenance d'Etats non soumis à l'obligation de visa 	
Requérant d'asile	Autorisation de travail possible après 3 à 6 mois; changement d'emploi ou de canton possible uniquement avec autorisation	<ul style="list-style-type: none"> - Personnes dont la procédure d'asile est en cours, requérants d'asile déboutés dont le renvoi n'a pas encore été exécuté 	62 183
Fonctionnaire international	Conditions de travail et de séjour conformes à des conventions internationales	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnaires internationaux et leurs familles 	env. 25 000

Principes de la politique suisse en matière d'asile, d'étrangers et de migration

La Suisse affiche un taux d'étrangers très élevé comparativement aux autres pays, à savoir 19 pour cent (état au 31.08.98). Relevons toutefois que plus de 90 pour cent de ce pourcentage est constitué par de la main-d'œuvre et par les proches de ces personnes activement recrutées. En outre, la Suisse applique un droit de naturalisation restrictif en comparaison d'autres pays européens, dont certains accordent très vite leur nationalité aux étrangers. Si tous ceux qui ont vécu plus de dix ans en Suisse étaient naturalisés, la proportion d'étrangers chuterait au-dessous de dix pour cent.

Réduire l'augmentation de la population étrangère représente cependant un objectif clair du Conseil fédéral. En 1991, le dernier, dans un rapport de stratégie concernant la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, présenté le modèle dit des trois cercles comme la nouvelle ligne directrice de la politique en matière d'étrangers. L'immigration de la main-d'œuvre étrangère devait ainsi être facilitée ou jugulée selon le pays de provenance. Il s'ensuivit notamment que les autorisations pour saisonniers venant de l'ancienne Yougoslavie ne furent plus prolongées. L'application du modèle des trois cercles entraîna la baisse du taux annuel d'augmentation de la population étrangère résidente de 6,4 pour cent en 1990 à 0,3 pour cent en 1998.

Afin d'harmoniser davantage à l'avenir la politique à l'égard des étrangers, la politique du marché de l'emploi et la politique d'asile, un concept relatif à la migration a été défini, puis approuvé dans ses grandes lignes par le Conseil fédéral en automne 1997. Ce nouveau concept repose sur l'idée d'un marché intérieur au sein de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), dans lequel tous les citoyens jouissent de la liberté totale d'établissement dans n'importe quel Etat contractant. L'immigration en provenance de tous les autres Etats doit donc rester soumise à un contingent fixé chaque année. Les capacités des individus doivent néanmoins jouer un rôle plus important que la provenance de ces derniers dans l'examen des demandes d'admission. De même, il convient de renforcer les efforts d'intégration.

Pour une partie de la population suisse, les efforts fournis par le Conseil fédéral en vue de freiner l'augmentation de la population étrangère ne vont pas assez loin. Au cours des dernières décennies, des initiatives populaires ont régulièrement été lancées dans le but de limiter le nombre des étrangers en Suisse par le biais de mesures draconiennes. L'"initiative populaire pour une réglementation de l'immigration" en est un exemple actuel, qui vise à assurer que la proportion d'étrangers en Suisse, y compris la population étrangère non résidente (saisonniers, détenteurs d'une autorisation de séjour de courte durée et personnes relevant du domaine de l'asile), ne dépasse pas 18 pour cent. Mais si cette initiative était acceptée, la marge de manœuvre dont la politique à l'égard des étrangers a besoin d'un point de vue économique serait largement restreinte et le respect des obligations élémentaires de droit international public dans le domaine de la politique d'asile remis en question. Aussi le Conseil fédéral luttera-t-il contre elle avec véhémence.

La politique suisse en matière d'asile est définie dans la loi de 1979 sur l'asile et repose sur les principes fondamentaux de la Convention relative au statut des réfugiés, formulés en 1951 à la suite des persécutions infligées aux Juifs, Tziganes et autres minorités durant la Seconde Guerre mondiale. Tout individu et tout groupe ethnique devaient ainsi être protégés contre l'oppression politique, la violence et le racisme. La convention de Genève a pour objet principal de déterminer qui peut être considéré comme réfugié et peut, par conséquent, revendiquer la protection des Etats signataires.



Sont des réfugiés les personnes qui, en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques, sont exposées à de sérieux préjudices dans leur Etat d'origine ou de provenance ou craignent à juste titre de l'être.

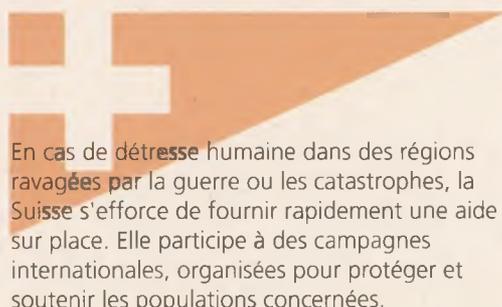
Sont en particulier considérés comme sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle et de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable.

A contrario, la convention de Genève précise que nul ne peut être refoulé dans un Etat où il risque d'être exposé aux persécutions susmentionnées. Cette interdiction (dite le principe du non-refoulement) fut, par la suite, étendue aux personnes susceptibles d'être torturées ou traitées de manière inhumaine. Elle constitue une règle de droit coutumier international qui ne peut être dénoncée.

La politique suisse en matière d'asile est basée sur les principes suivants, qui représentent les grandes lignes de la tradition humanitaire de la Suisse:



Celui qui est menacé ou persécuté dans son Etat d'origine selon les critères reconnus par le droit international public reçoit l'asile en Suisse.



En cas de détresse humaine dans des régions ravagées par la guerre ou les catastrophes, la Suisse s'efforce de fournir rapidement une aide sur place. Elle participe à des campagnes internationales, organisées pour protéger et soutenir les populations concernées.



Lorsqu'un danger aigu empêche toute intervention dans une région, la Suisse accueille provisoirement sur son territoire les groupes de personnes touchés.



Le Conseil fédéral s'évertue, en collaboration avec les gouvernements des autres Etats, à adopter des solutions efficaces et durables en vue d'endiguer les causes de fuite et de migration involontaire.

La procédure d'asile permet de reconnaître parmi les nouveaux requérants ceux qui ont le droit de revendiquer une protection d'après les critères cités précédemment. En effet, nombre d'entre eux ne font pas partie de la catégorie des réfugiés et des personnes déplacées par la guerre, mais appartiennent au groupe des migrants, dont la venue en Suisse est motivée par l'envie de connaître une vie meilleure. Or, craignant de n'avoir aucune chance d'obtenir une autorisation d'entrée et de travail, ils tentent d'atteindre leur but en immigrant clandestinement et en exposant, dans le cadre de la procédure d'asile, une histoire dramatique inventée de toutes pièces. Si ce comportement peut leur paraître compréhensible, il n'en demeure pas moins qu'il équivaut à un abus.

Les autorités chargées de l'asile et les autorités de police des étrangers doivent rejeter le plus rapidement possible de telles demandes et exécuter systématiquement le renvoi des intéressés. C'est là le seul moyen de réduire l'attrait de la procédure d'asile aux yeux des étrangers en quête de travail.

80 pour cent des demandes d'asile aboutissent aujourd'hui à une décision de l'ODR dans les trois mois. Il en va de même des recours déposés auprès de la CRA à la suite d'une réponse négative.

Les requêtes présentées par des personnes ayant commis des délits en Suisse ou dont le comportement prouve qu'elles n'ont manifestement pas l'intention de se plier aux règles de notre société (on parle de comportement asocial) sont, dans la mesure du possible, réglées encore plus vite.

La procédure d'asile en Suisse

Les étrangers désireux de chercher protection en Suisse peuvent déposer leur demande d'asile auprès de n'importe quelle représentation diplomatique ou consulaire suisse, à n'importe quel poste frontière du pays ou dans n'importe quel aéroport suisse.

Dans le cas d'une requête déposée auprès d'une représentation à l'étranger, une autorisation d'entrée ne sera toutefois délivrée que si l'intéressé à la fois avance des motifs de fuite plausibles et évoque des relations avec la Suisse. De même, à la frontière, l'entrée ne sera autorisée que si l'intéressé avance des motifs de persécution justifiant l'asile et s'est rendu en Suisse sans effectuer de séjours intermédiaires inutiles.

Or presque 90 pour cent des requérants d'asile évitent le risque d'être renvoyés par une représentation diplomatique ou à la frontière en entrant illégalement sur le territoire helvétique et en se présentant directement à l'un des quatre centres d'enregistrement de l'ODR situés à Chiasso, Bâle, Genève et Kreuzlingen. Là ils sont interrogés sur leurs données personnelles et sur leur situation familiale; de même, leurs empreintes digitales sont relevées et des photographies prises. Ces informations servant à identifier les personnes concernées permettent de savoir si ces dernières ont déjà déposé, éventuellement sous un autre nom, une demande d'asile en Suisse.

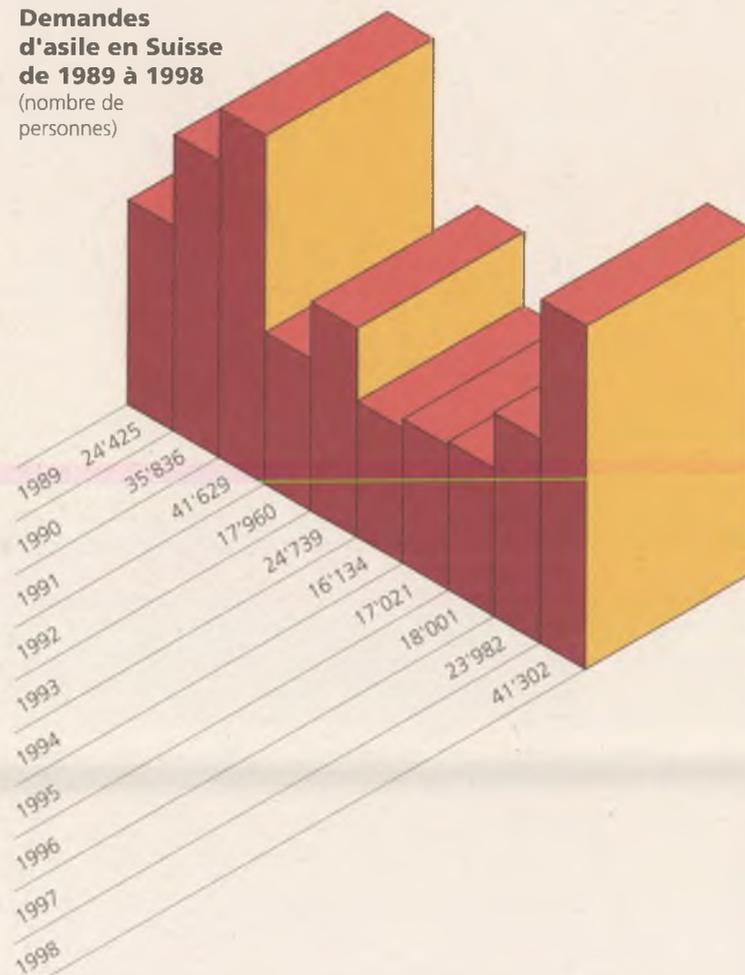
Dans les centres d'enregistrement, les requérants sont entendus sur leur itinéraire, ainsi que déjà sommairement sur leurs motifs d'asile. Lorsque l'examen d'identification et l'audition ne laissent pas apparaître un abus manifeste de la procédure d'asile, l'intéressé est attribué à un canton, qui se charge d'assurer son encadrement et de procéder à une audition détaillée sur ses motifs d'asile.

Lors de ces auditions, les requérants doivent exposer, le plus précisément et le plus exhaustivement possible, les raisons pour lesquelles ils se sentent menacés. Ils ont d'ailleurs la possibilité d'apporter des documents à l'appui de leurs affirmations. Les demandes de précisions permettent de déceler les éventuelles contradictions.

Des interprètes et des représentants d'œuvres d'entraide reconnues assistent à ces auditions. Les allégations sont ensuite examinées par les collaborateurs de l'ODR chargés de prendre les décisions en matière d'asile. L'ODR dispose d'une abondante documentation sur les pays grâce à laquelle il peut élucider des points importants. Cette documentation, qui est constamment actualisée, contient non seulement une collection complète de supports d'information, mais aussi des données détaillées sur les organisations politiques, les personnalités, les caractéristiques locales et tout autre fait ou événement susceptible d'être d'une quelconque importance pour l'examen des demandes d'asile. Au besoin, l'ODR se procure des renseignements supplémentaires auprès de l'ambassade suisse dans le pays concerné.

Demandes d'asile en Suisse de 1989 à 1998

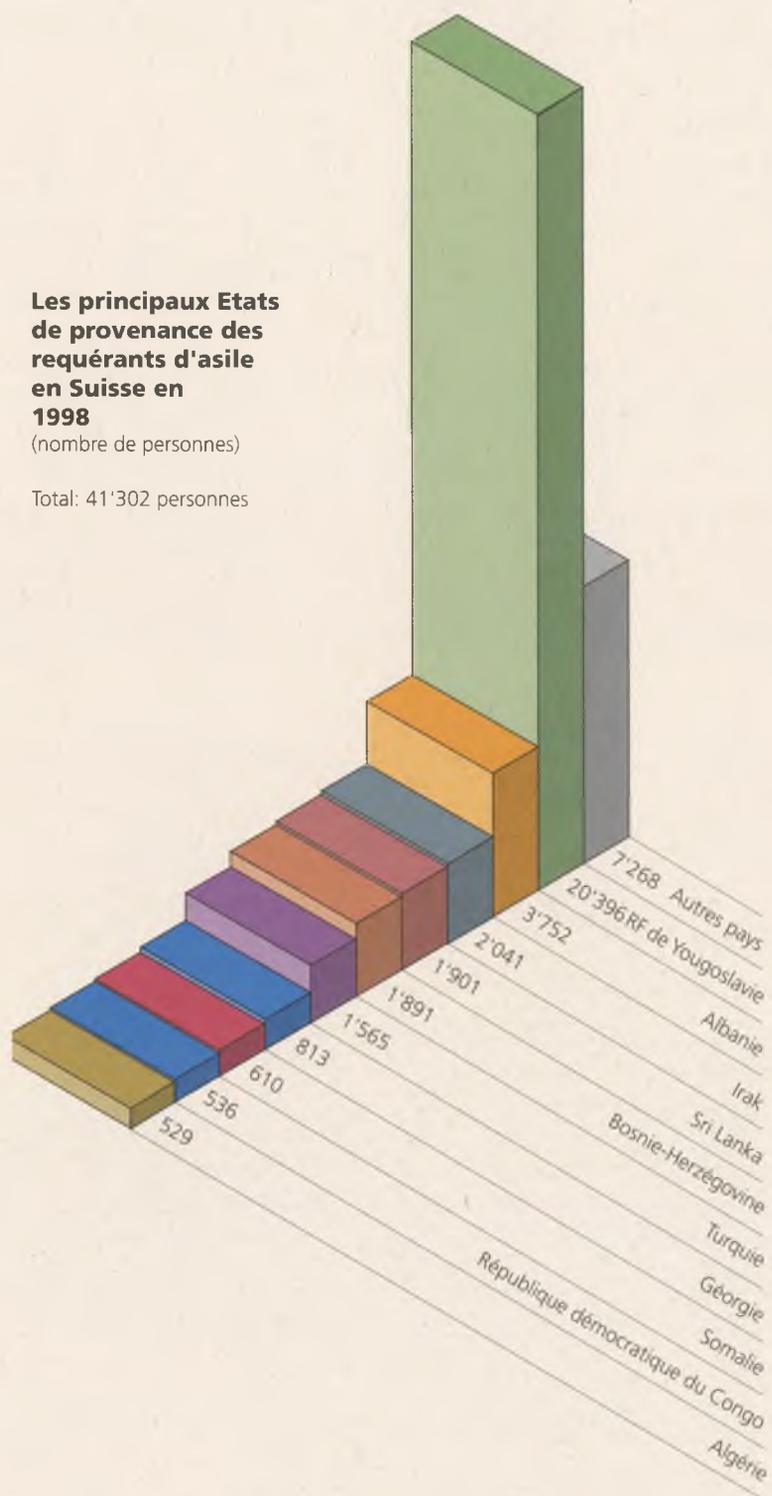
(nombre de personnes)



Les principaux Etats de provenance des requérants d'asile en Suisse en 1998

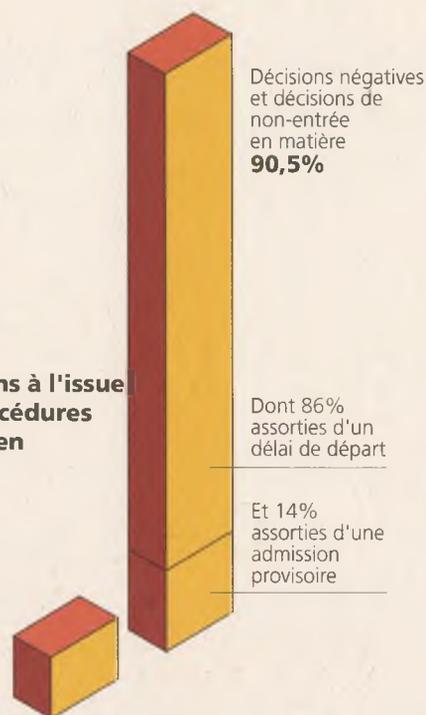
(nombre de personnes)

Total: 41'302 personnes



Décisions à l'issue des procédures d'asile en 1998

Décisions positives
9,5%



L'ODR décide, sur la base de l'état des faits, si l'asile peut être accordé, si la demande doit être rejetée ou si la situation justifie l'octroi de l'admission provisoire.

Les requérants d'asile dont la demande a été rejetée ont le droit de déposer un recours contre la décision de première instance. Dans un tel cas, tous les éléments du dossier sont une nouvelle fois soigneusement étudiés par la CRA, commission indépendante de l'administration. C'est elle qui tranche définitivement et qui déclare si le jugement de l'ODR a été rendu conformément aux dispositions de la loi sur l'asile.

Lorsqu'aucun recours n'a été déposé ou que le recours a été rejeté, l'étranger concerné ne peut plus revendiquer le droit de séjourner en Suisse. Un délai lui est, en règle générale, imparti pour partir volontairement. S'il ne quitte pas la Suisse dans ce laps de temps, il sera refoulé à l'aide de mesures policières. S'il se soustrait au refoulement en passant à la clandestinité, il fera l'objet de recherches.

Exécution des renvois

La politique d'asile n'est crédible que si les décisions prises en la matière sont exécutées. Cependant, il n'est pas facile de renvoyer les requérants d'asile déboutés. Cette tâche est, en effet, extrêmement pénible non seulement pour les intéressés, mais aussi pour les agents de police cantonaux compétents. Néanmoins, il est indispensable d'exécuter systématiquement les décisions de renvoi conformes au droit et entrées en force pour que nos dispositions relatives à l'immigration ne soient pas contournées par le biais de la politique d'asile et que nos frontières restent ouvertes aux personnes réellement persécutées.

Lorsqu'une demande d'asile est rejetée après avoir été minutieusement examinée, l'autorité impartie à l'intéressé un délai approprié dans lequel il doit quitter la Suisse. Si l'intéressé n'obtempère pas, il peut être refoulé au moyen de mesures de contrainte par l'autorité de police cantonale responsable.

Or, dans environ 60 pour cent des cas, il est impossible d'exécuter le renvoi sous contrainte des requérants d'asile déboutés, qui se soustraient à cette menace en passant à la clandestinité. Sachant qu'à l'échéance du délai d'exécution de la mesure, ils seront inscrits dans le système de recherches informatisées de police RIPOL, la plupart d'entre eux se rendent probablement illégalement dans un autre Etat.

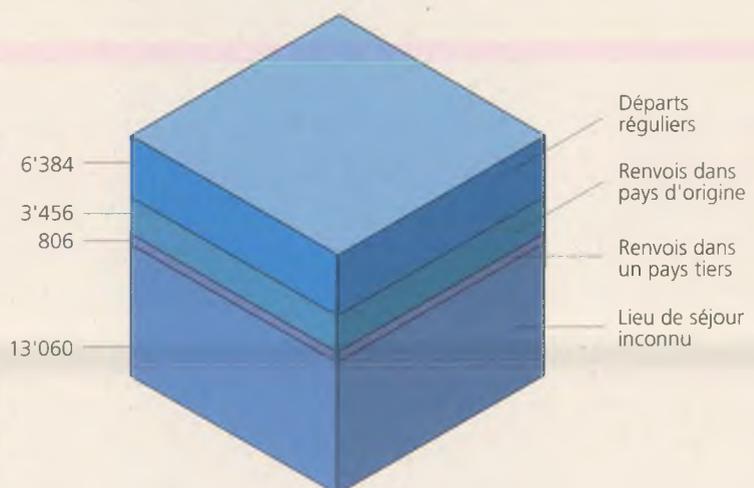
D'autres tentent de passer outre à la décision de renvoi sous contrainte en dissimulant ou en détruisant leurs documents de voyage et d'identité avant même de déposer leur demande d'asile. Ils savent qu'ainsi, ils entravent considérablement l'exécution de leur renvoi en cas de rejet de leur requête, aucun Etat n'étant disposé ni ne pouvant y être contraint à laisser entrer sur son territoire des personnes dépourvues de documents attestant leur nationalité. Avant d'exécuter un renvoi, les autorités suisses doivent, par conséquent, se procurer de nouveaux documents de voyage pour l'intéressé auprès de l'ambassade ou du consulat de son Etat d'origine. Cependant, lorsque les personnes frappées d'une décision de renvoi ne coopèrent pas, les autorités de police des étrangers ont souvent beaucoup de mal à obtenir ces docu-

ments. Aussi ces dernières procèdent-elles, depuis peu, à des analyses linguistiques et textuelles afin de découvrir la provenance des intéressés et de pousser les représentations diplomatiques des Etats d'origine ainsi établis à reprendre ces personnes. De même, la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, introduite au début de l'année 1995, jette les bases nécessaires pour mieux empêcher les abus. Elle permet, lorsque l'intéressé ne coopère pas à l'obtention des papiers ou lorsqu'il donne l'impression de vouloir passer à la clandestinité, d'ordonner sa détention en vue du refoulement jusqu'à ce que son renvoi puisse être exécuté, la durée maximale de cette détention étant limitée à neuf mois.

Les problèmes rencontrés lors de l'obtention des documents de voyage de remplacement sont dus non seulement à l'attitude des requérants d'asile déboutés, mais aussi souvent au manque de coopération dont font preuve les représentations diplomatiques étrangères. Dans de tels cas, l'ODR ou le coordinateur pour la politique internationale des réfugiés du Département fédéral des affaires étrangères peut, à la demande des cantons, intervenir.

Exécution des renvois de janvier à décembre 1998

(total 23'706 personnes)





Certains Etats se refusent, par principe, à reprendre leurs requérants d'asile déboutés. Seules des négociations à un haut niveau ou des menaces de sanctions peuvent remédier à cette situation. Or de telles interventions ont davantage de poids lorsque plusieurs pays d'accueil concernés se groupent et coordonnent leurs actions.

L'exécution des renvois est confrontée à une autre difficulté lorsque des personnes devant être refoulées sous contrainte opposent une résistance physique au moment de monter dans l'avion, provoquant par là même un éclat. Un tel comportement peut aboutir à un refus de la part du capitaine de transporter les intéressés. Dans de tels cas, les autorités cantonales chargées d'exécuter les renvois doivent parfois prendre des mesures draconiennes et immobiliser, à l'embarquement ou durant le vol, les personnes concernées à l'aide de menottes ou d'autres moyens.

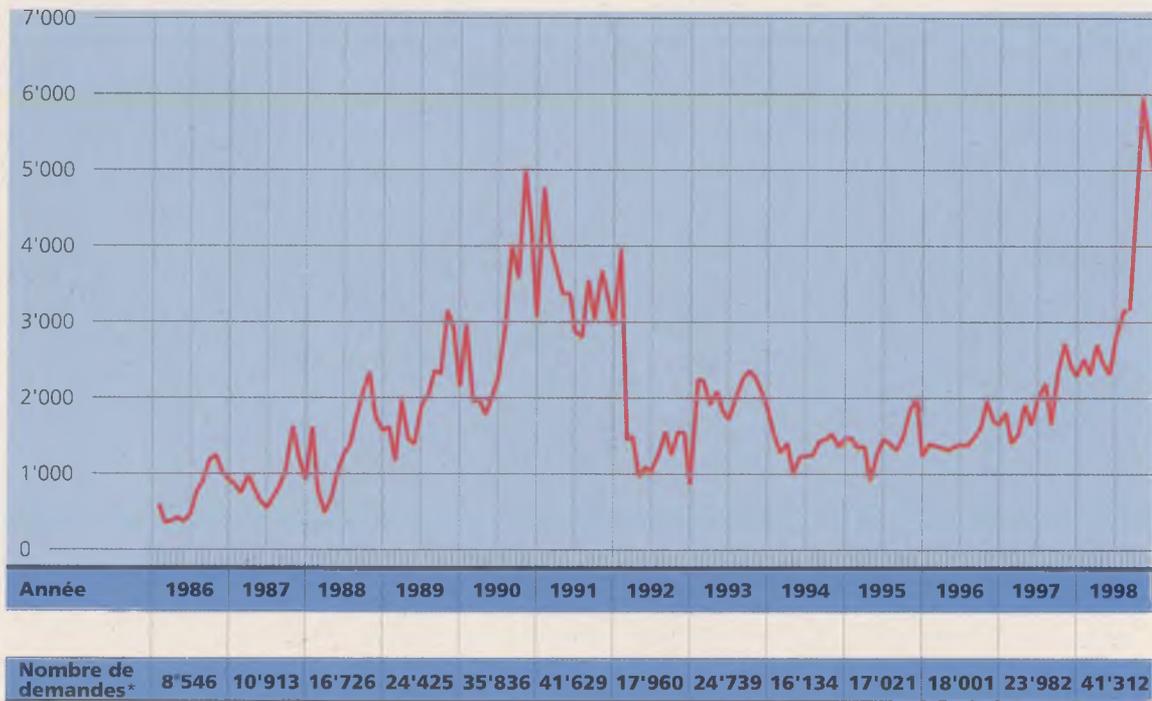
Lorsque le capitaine d'une ligne régulière ne tolère pas ce procédé eu égard aux autres passagers, il ne reste plus qu'à organiser un vol charter à l'intention de ces personnes récalcitrantes.

D'autres requérants cherchent à retarder leur renvoi en prétendant que de nouveaux motifs d'asile ou de nouveaux moyens de preuve sont apparus depuis que la décision a été prise. De telles oppositions doivent être examinées au moins sommairement avant l'exécution du renvoi.

Il arrive également souvent que les autorités compétentes en matière d'asile et chargées d'exécuter les renvois rencontrent des cas où des particuliers ou des organisations se révoltent contre le refoulement de requérants d'asile déboutés ou cachent des personnes susceptibles d'être refoulées, commettant par là même un acte punissable.

Récente évolution

Nombre de demandes d'asile présentées auprès de l'Office fédéral des réfugiés de 1986 à 1998



*Nombre de demandes d'asile par an

Face au changement, une politique de flexibilité

Entre le début des années 70 et la fin des années 80, la Suisse a, tout comme les autres Etats européens, connu une augmentation massive du nombre des demandes d'asile, qui est passé de quelques centaines à environ 24'000 par an. Mais c'est en 1990 que la situation a empiré: en l'espace de 12 mois, 36'000 requêtes ont été enregistrées, soit 50 pour cent de plus que l'année précédente. Afin de mettre fin à cette escalade, la Confédération recourut, au mois de juin 1990, à un arrêté fédéral urgent dont les mesures décisives visaient à lutter contre les abus commis dans le domaine de l'asile. De même, la décision fut prise d'accroître massivement les effectifs des autorités compétentes en matière d'asile dans le but d'accélérer la procédure.

En 1991, le nombre des demandes d'asile atteignit son apogée avec 42'000. L'application systématique de l'arrêté fédéral urgent permit, par la suite, de stopper la hausse de ce chiffre. Dans les pays de provenance, le bruit courut lentement par les canaux d'information extrêmement ramifiés des requérants d'asile que la procédure d'asile en Suisse n'offrait plus guère aux requérants dont la demande ne reposait pas sur de véritables motifs d'asile l'espoir d'obtenir le droit de séjourner longtemps dans notre pays et la possibilité d'y réaliser des gains. Ainsi, entre 1992 et 1997, le nombre des requêtes déposées par an ne s'élevait plus qu'à 20'000 en moyenne.

Influence des événements se déroulant actuellement à l'étranger sur la situation en Suisse

Les drames vécus dans la province yougoslave du Kosovo ont, en 1998, mis un terme à cette phase de stabilisation: avec jusqu'à 6'000 demandes d'asile par mois, on a, au cours de l'automne, de nouveau enregistré des valeurs record.

La Suisse est ainsi devenue, proportionnellement à sa population, le pays d'asile le plus sollicité de l'Occident. En chiffres absolus, elle occupait en 1998, avec 41'302 requêtes, la quatrième position, derrière la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, devant même les traditionnels pays d'immigration que constituent les USA, le Canada ou l'Australie et distançant largement de grandes nations européennes telles que la France ou l'Italie.

L'évolution qu'a connue l'année 1998 montre combien les événements qui se déroulent dans d'autres pays peuvent influencer rapidement et radicalement sur la situation régnant en Suisse en matière d'asile. Au mois de mars de cette année-là, de violents affrontements armés ont éclaté entre les forces de sécurité serbes et la guérilla des Albanais du Kosovo. Les Kosovars d'origine albanaise ont été systématiquement chassés de leurs villages par les unités serbes. Des dizaines de milliers de personnes ont donc été contraintes de fuir dans les forêts et les montagnes de la région, dans d'autres parties de la province, dans des pays étrangers voisins ou en Europe occidentale. L'approche de l'hiver n'a fait qu'aggraver la détresse des réfugiés restés sur place. Les liens et les relations personnels ont alors joué un rôle important: dans les années 60 à 80, la Suisse a recruté pour son industrie des centaines de milliers de saisonniers en Yougoslavie. Or, au fil des années, les autorisations saisonnières de nombreux employés étrangers ont été transformées en autorisations de séjour. C'est ainsi que vivent aujourd'hui dans notre pays quelque 300'000 ressortissants yougoslaves, dont la moitié sont des Albanais de souche originaires de la province du Kosovo.

Nombre de demandes d'asile déposées pour 100'000 habitants dans les Etats occidentaux de janvier à octobre 1998

Suisse	453	pour 100'000 habitants
Pays-Bas	235	pour 100'000 habitants
Belgique	162	pour 100'000 habitants
Norvège	159	pour 100'000 habitants
Autriche	133	pour 100'000 habitants
Suède	123	pour 100'000 habitants
RFA	97	pour 100'000 habitants
Danemark	86	pour 100'000 habitants
Canada	68	pour 100'000 habitants
Grande-Bretagne	62	pour 100'000 habitants
Australie	37	pour 100'000 habitants
France	31	pour 100'000 habitants
Finlande	20	pour 100'000 habitants
USA	17	pour 100'000 habitants
Espagne	14	pour 100'000 habitants
Italie	8	pour 100'000 habitants

Désespérées, nombre de personnes provenant des régions en crise se sont tournées vers des parents, des amis ou des connaissances vivant dans des Etats sûrs et riches d'Europe occidentale. Toutes celles qui avaient suffisamment de force et d'argent pour fuir dans cette partie du globe se sont rendues en République fédérale d'Allemagne ou en Suisse. En revanche, notre pays souffre peu de mouvements de fuite ou de migration en provenance d'autres Etats: les Algériens, en quête de protection contre le terrorisme islamiste, vont d'abord en France, tandis que les réfugiés indonésiens cherchent essentiellement à parvenir en Malaisie ou en Australie.

La proximité de la région en crise et la composition de la population étrangère d'un pays d'accueil exercent une grande influence sur le nombre des requérants d'asile. Il en résulte que la situation de la Suisse en matière d'asile dépend tout particulièrement de l'évolution du conflit au Kosovo. L'augmentation massive du nombre des demandes d'asile en 1998 le prouve clairement: 49,4 pour cent des 41'302 requêtes émanaient d'Albanais du Kosovo.

Nouvelle situation pour la Suisse suite à la coopération au sein de l'UE

En renforçant davantage les mesures visant à lutter contre les abus commis dans le domaine de l'asile et en adoptant la nouvelle loi sur l'asile, le Conseil fédéral et les Chambres fédérales entendent veiller à ce que notre pays soit à l'avenir encore moins attrayant pour les personnes dont la demande d'asile ne repose pas sur de réels motifs d'asile. Pourtant, l'attrait de la Suisse pourrait bientôt s'accroître de nouveau fortement aux yeux des requérants d'asile du monde entier, en raison de son isolement par rapport à l'UE. En effet, les Etats de l'UE fournissent actuellement de grands efforts d'harmonisation en vue de résoudre plus rapidement et plus efficacement les problèmes qui se posent dans le domaine de l'asile. Ainsi, l'accord de Dublin est entré en vigueur au mois de septembre 1997.



Cet accord empêche que les requérants d'asile dont la demande a été rejetée par un Etat de l'UE ne puissent déposer une nouvelle requête dans un autre pays membre. La convention de Dublin déploiera son plein effet dès que les dispositions d'introduction correspondantes seront adoptées dans tous les pays de l'UE et que la connexion à l'échelle de l'UE des banques de données communes relatives à l'asile sera établie. La Suisse court ainsi le risque de devenir une échappatoire pour tous ceux qui ont été déboutés au sein de l'UE. La participation de la Confédération à la convention de Dublin et à d'autres mesures de l'UE dépend de la façon dont nous définirons à l'avenir notre position vis-à-vis de l'UE.

Depuis que d'autres Etats européens ont également renforcé leurs mesures visant à lutter contre les abus commis dans le domaine de l'asile, les dispositions prises par la Suisse ont quelque peu perdu de leur efficacité. Aussi notre pays est-il déjà, aux yeux de nombreux requérants d'asile, plus attrayant aujourd'hui qu'au début des années 90. Il est étonnant de voir à quel point les requérants connaissent les lacunes et les avantages des systèmes de l'asile des différents pays d'accueil. L'accès aux institutions sociales joue souvent un rôle important dans le choix du pays de destination. L'attrait de la Suisse découle pour beaucoup de l'accès qu'elle offre au système de santé et d'assistance exhaustif et qui est illimité dans le temps, un avantage que tous les autres Etats de l'UE n'accordent plus depuis longtemps aux requérants.

Etant donné l'évolution de la situation en Europe, la tendance à la hausse du nombre des demandes d'asile pourrait bien persister même une fois le conflit au Kosovo achevé.

Des structures flexibles pour parer à des situations extraordinaires

Les autorités et les organisations actives dans le domaine de l'asile s'efforcent de faire face aux conséquences découlant de la situation de la Suisse en matière d'asile et de relever les défis de la manière la plus efficace et la plus économique qui soit. Au fil des années, une infrastructure flexible destinée à l'encadrement et à la prise de décisions a ainsi été mise en place. Elle permet, en temps normal, de parer aux fluctuations saisonnières du nombre des demandes d'asile. L'augmentation sensible de ce chiffre d'octobre à décembre 1998 a cependant entravé l'encadrement et l'enregistrement des nouveaux requérants. Les centres d'enregistrement de la Confédération n'ont temporairement plus été à même de faire face à cet afflux de personnes en quête de protection. C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé de recourir à l'armée pour encadrer les requérants. Par ailleurs, des casernes et des bâtiments de la protection civile

ont été mis à disposition à court terme afin de loger toutes les personnes concernées. L'armée a reçu l'ordre de soutenir les autorités civiles jusqu'à ce que la situation redevienne normale et que l'encadrement puisse à nouveau être assuré à l'aide de moyens ordinaires.

Des mesures ciblées pour combattre les abus

Ces dernières années, on a constaté que de plus en plus d'étrangers détruisaient ou dissimulaient leurs documents de voyage avant de déposer leur demande d'asile, espérant par là même que leur séjour en Suisse soit automatiquement prolongé au cas où leur requête serait rejetée. D'autres cherchent, de plus, à bloquer l'exécution de leur renvoi en refusant de collaborer à l'obtention des documents de remplacement. C'est pourquoi un nouveau train de mesures légales et administratives doit, à l'avenir, combattre ces formes d'abus.

Des bases juridiques claires grâce à la révision de la loi sur l'asile

A maintes reprises, la loi suisse sur l'asile a, ces dernières années, dû être partiellement adaptée afin d'intégrer les instruments indispensables pour freiner l'évolution que connaît le domaine de l'asile. C'est ainsi qu'a vu le jour toute une série de dispositions complémentaires et d'ordonnances dont il est difficile d'avoir une vue d'ensemble. La révision totale de la loi sur l'asile doit donc mettre fin à cette situation insatisfaisante. La nouvelle loi sur l'asile, dont l'entrée en vigueur est prévue d'ici au 1er juillet 1999, non seulement entérine les prescriptions de la loi actuelle, mais aussi ajoute des mesures visant à combattre les abus commis dans le cadre de la procédure d'asile. De même, elle améliore le statut des personnes déplacées par la guerre, qui obtiennent en Suisse une protection temporaire.

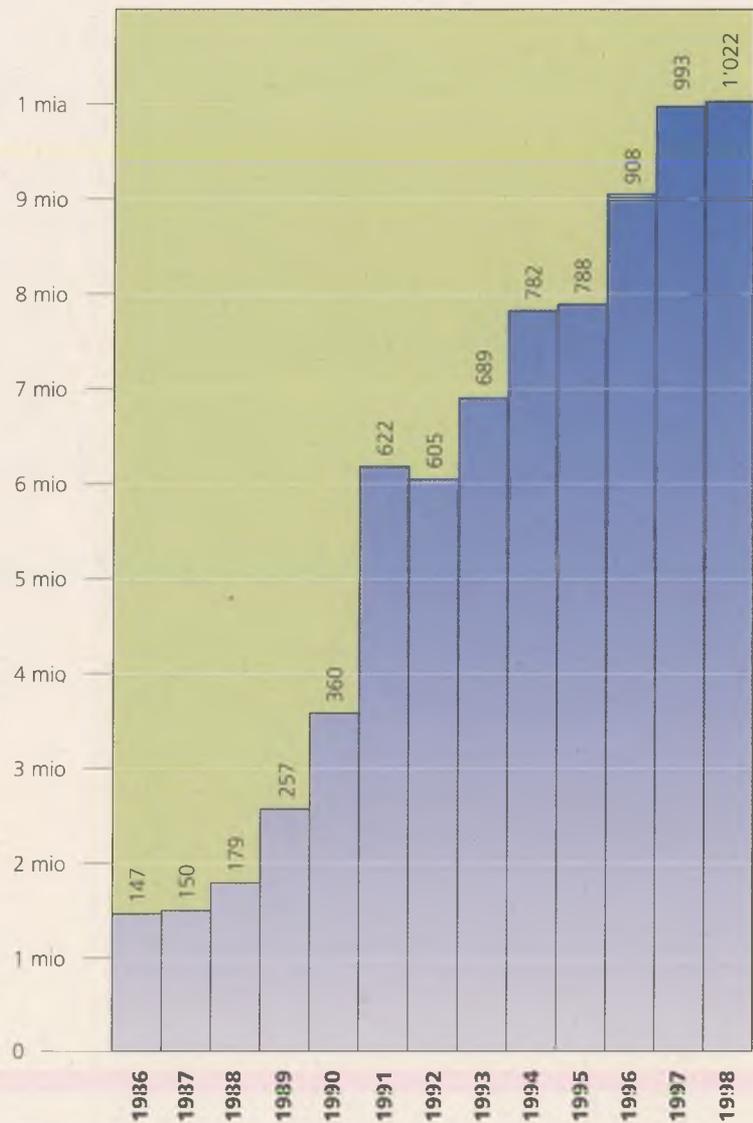
Maintenant que le référendum contre la nouvelle loi sur l'asile a abouti, le peuple suisse décidera, lors d'une votation dans le courant de l'année 1999, de l'introduction des dispositions légales révisées.

Coûts

L'encadrement des requérants d'asile et l'examen de leurs demandes engendrent des coûts considérables. Ces dernières années, les dépenses occasionnées dans le domaine de l'asile n'ont cessé d'augmenter. En 1998, l'ODR a dépensé plus d'un milliard de francs, dont 90 pour cent pratiquement ont été consacrés à l'encadrement et à l'assistance des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des requérants d'asile.

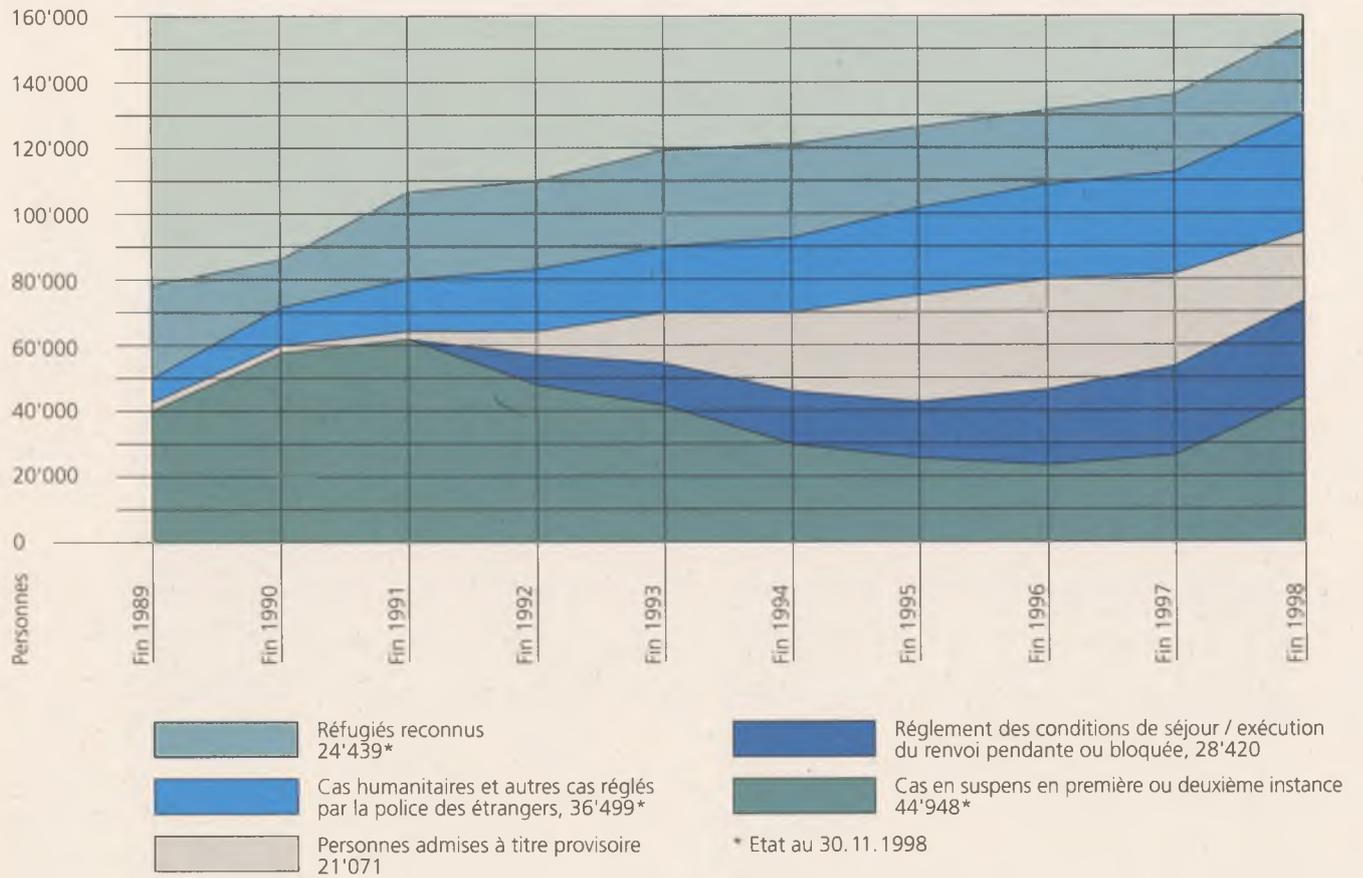
La hausse des dépenses est due non seulement au nombre de nouveaux requérants d'asile, mais aussi au nombre total de personnes relevant du domaine de l'asile et de la compétence de la Confédération en matière de coûts. Font partie de ce dernier les requérants d'asile dont la procédure ou l'exécution du renvoi est pendante, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus. Ce groupe compte aujourd'hui 119'000 personnes au total et augmente chaque année de quelque 5'000 à 10'000 personnes. Cette augmentation s'explique, d'une part, par le nombre des nouvelles personnes qui sont constamment reconnues comme réfugiés ou admises à titre provisoire, d'autre part, par les difficultés qui surgissent lors de l'exécution des renvois.

L'une des grandes causes de l'accroissement des coûts dans le domaine de l'asile réside également dans le pourcentage élevé de requérants d'asile, de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus qui dépendent de l'assistance. La morosité de la situation économique et l'application systématique de l'interdiction de travailler durant les premiers mois de la procédure d'asile ont effectivement eu pour conséquence que la part des requérants d'asile exerçant une activité lucrative est passée de 70 pour cent en 1990 à environ 40 pour cent en 1997. Quant à celle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus actifs, elle n'est que légèrement plus élevée.



Dépenses nettes de l'ODR de 1986 à 1998

(montants en millions de francs; dépenses 1998: estimation au 31. 12. 1998)



Evolution de l'effectif du domaine de l'asile de 1989 à 1998

Prestations d'assistance fournies aux requérants d'asile

Les requérants d'asile indigents sont nourris et logés; de plus, ils reçoivent 3 francs d'argent de poche par jour. Au besoin, des vêtements leur sont également remis. Par ailleurs, ces personnes sont assurées contre la maladie. Les soins dentaires ne sont cependant pris en charge que pour autant qu'ils soient indispensables pour mettre fin aux douleurs des patients.

Actuellement, la plupart des requérants d'asile sont hébergés dans des logements communautaires bon marché. L'infrastructure nécessaire a été spécialement mise en place pour éviter de devoir les loger dans des appartements ou dans des hôtels.

Les prestations d'assistance sont définies en fonction de la situation personnelle de chaque requérant d'asile. L'assistance est, en principe, fournie sous forme de prestations en nature et non en argent liquide. Les prestations d'assistance sont versées par les cantons, lesquels sont remboursés par la Confédération. La réorganisation qu'a connue le domaine de l'assistance a permis de réduire les coûts annuels à 15'000 francs en moyenne par requérant dépendant de l'assistance.

Environ 60 pour cent des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus sont dépendants de l'assistance. Quelque 900 millions de francs ont dû leur être consacrés en 1998.

Une étude publiée au mois d'octobre 1998 par le Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM) révèle que le niveau des prestations d'assistance de la Suisse est très proche de celui de la RFA, de l'Italie, de l'Autriche et du Danemark. Alors qu'en Suisse, les prestations bénéficient à toutes les catégories de requérants d'asile et sont illimitées dans le temps, elles ne sont, dans d'autres Etats, réservées qu'à certaines catégories de personnes, comme celle des réfugiés reconnus ou celle des familles, ou prennent fin soit après une durée déterminée soit suite à une décision d'asile négative. Si ces pays peuvent ainsi réaliser des économies, ils doivent toutefois prendre en compte les coûts qui résultent notamment de l'augmentation de la criminalité, lorsque les requérants indigents sont totalement livrés à eux-mêmes.

Requérants d'asile et travail

Jusqu'en 1990, les requérants d'asile pouvaient travailler aussitôt après avoir déposé leur demande en Suisse, dans la mesure où ils trouvaient un poste qui n'intéressait aucun travailleur indigène. Or, la police des étrangers ne délivrant normalement d'autorisations de travail qu'aux étrangers provenant d'Etats d'Europe occidentale, la procédure d'asile représentait à l'époque aux yeux des autres étrangers en quête de travail une façon attrayante d'atteindre leur but.

A la fin des années 80, le nombre des requérants d'asile augmenta fortement. Aussi convenait-il de réduire l'attrait de la procédure d'asile vis-à-vis de tous ceux qui ne présentaient pas leur requête pour des motifs d'asile, mais qui choisissaient ce moyen afin d'obtenir rapidement un emploi. C'est pourquoi fut introduite en 1990 la réglementation selon laquelle les requérants n'ont pas le droit de travailler durant les trois premiers mois de leur procédure. Lorsqu'une demande est rejetée en première instance au cours de cette période, l'interdiction de travail peut être prolongée de trois mois.

Les autorités compétentes en matière d'asile étant aujourd'hui à même de régler les quatre cinquièmes des requêtes en l'espace de six mois, la majorité des requérants sont soumis à l'interdiction de travail durant la totalité de la procédure. Celle-ci est donc devenue moins attrayante aux yeux des étrangers en quête de travail. Cependant, on note une hausse des frais d'assistance, 60 pour cent des requérants en âge de travailler étant, à l'heure actuelle, sans emploi.

Regroupement familial

Toute personne qui obtient en Suisse la qualité de réfugié est habilitée à séjourner durablement sur le territoire helvétique. Les réfugiés ont, par conséquent, le droit de faire venir conjoint et leurs enfants mineurs dans notre pays.

Les requérants d'asile dont la procédure est pendante ou qui ne remplissent pas la qualité de réfugié n'ont, par contre, aucun droit au regroupement familial. Lorsque, malgré tout, les membres de leur famille entrent illégalement en Suisse, leurs demandes sont traitées en priorité. De même, leur renvoi est exécuté le plus rapidement possible en cas d'issue négative de la procédure.

Asile ecclésiastique

La décision d'accorder ou de refuser l'asile en Suisse appartient exclusivement à la Confédération. Lorsqu'une requête est rejetée par les autorités, la personne concernée doit quitter la Suisse dans le délai qui lui est imparti. En refusant d'obtempérer, elle se rend coupable d'un acte illégal.

Toute personne qui aide un étranger à séjourner illégalement en Suisse commet un acte punissable.

Cette remarque s'applique aussi bien aux particuliers qu'au clergé et aux institutions de l'Eglise. La Suisse ne reconnaît effectivement aujourd'hui ni l'asile ecclésiastique ni l'immunité ecclésiastique.

Régulièrement, des paroisses ou des particuliers ont cru qu'il était de leur devoir d'accorder l'asile à des requérants d'asile déboutés. Tant que de telles actions sont accomplies dans un esprit de solidarité et que les autorités connaissent le lieu de séjour des personnes en quête de protection, il ne s'agit pas d'un acte punissable. Mais ces actes soi-disant perpétrés au nom de l'asile ecclésiastique deviennent illégaux lorsqu'ils contrecarrent activement l'exécution de refoulements. Dans de tels cas, les autorités cantonales compétentes se voient contraintes d'engager une poursuite pénale.

Requérants d'asile délinquants

Il n'existe, à l'échelle de la Suisse, aucune donnée précise sur la délinquance des requérants d'asile. En effet, la plupart du temps, la statistique de la criminalité des polices cantonales fait uniquement la distinction entre les étrangers et les Suisses, mais non entre les différentes catégories d'étrangers.

L'étude la plus fiable est celle menée par l'Office fédéral de la statistique au mois de mai 1996 sur la base de chiffres de 1991. Il en résulte qu'au sein de groupes de personnes du même âge et du même sexe, le pourcentage de requérants d'asile délinquants n'est pas aussi éloigné du pourcentage d'autochtones ou d'autres étrangers délinquants qu'il est toujours affirmé. Les délits sont le plus souvent commis par des hommes de 18 à 30 ans; 2,9 pour cent des Suisses et 4,9 pour cent des requérants tombent dans la délinquance. Cependant, ces derniers commettent plus souvent qu'en moyenne, les délits les plus graves, tels que le brigandage ou le trafic de drogue, alors que les autochtones sont davantage responsables d'infractions aux règles de la circulation routière.

En outre, les autorités cantonales de poursuite pénale ont de nouveau l'impression que de plus en plus de requérants d'asile sont, depuis peu, impliqués dans le trafic de drogue. Il semble manifeste que le crime organisé recrute certains de ses revendeurs de stupéfiants parmi eux.

Dans l'intérêt de tous les requérants d'asile qui respectent l'ordre juridique établi en Suisse, il importe de ne pas tolérer que certains profitent de leur séjour durant la procédure pour s'adonner à des activités criminelles. D'où la nécessité de procéder à davantage de rafles dans les logements qui leur sont destinés. Les requérants

qui commettent des délits doivent être frappés des mesures de droit pénal habituelles. Le juge a la possibilité d'associer l'expulsion à une peine privative de liberté ou à une amende de sorte que leur renvoi puisse être exécuté juste après qu'ils aient purgé leur peine. Il est souvent demandé que les requérants délinquants soient simplement refoulés; or cette requête ne constitue pas une solution judicieuse: s'ils n'étaient menacés que par le retour dans leur Etat d'origine, notre pays représenterait à leurs yeux le lieu idéal pour perpétrer des délits.

Comment concilier les principes de la politique d'asile et le destin des individus

De nombreuses personnes qui sont en étroite relation avec des requérants d'asile et qui les entendent décrire les persécutions qu'ils ont subies ou la détresse qu'ils ont connue ont du mal à accepter une réponse négative de la part des autorités compétentes. Or ces personnes ne connaissent que leur version des faits. Elles ne disposent ni des moyens ni des connaissances qui sont indispensables pour pouvoir contrôler la véracité de leurs récits. Aussi tout rejet de demande d'asile est-il ressenti comme injuste. De plus, la décision de renvoi qui s'ensuit est généralement difficile à vivre pour le requérant débouté, contraint de retrouver une situation souvent nettement moins confortable que celle qu'il avait en Suisse. Une telle manière d'agir n'est pas sans susciter des réactions. La pratique suivie par les autorités en matière d'asile est effectivement considérée comme dure. C'est pourquoi les particuliers, les œuvres d'entraide et les organisations qui soutiennent les requérants d'asile critiquent fréquemment, aux côtés d'une partie des médias, la pratique de l'ODR.

Seul celui qui ne s'arrête pas uniquement au cas particulier, mais considère également le problème dans son ensemble est à même de comprendre la politique et la pratique de l'asile. Certes accorder aux requérants d'asile déboutés le droit de continuer de séjourner en Suisse permettrait d'éviter les situations difficiles, mais une telle politique de libre immigration, d'une part, entraînerait un afflux incontrôlable de personnes, d'autre part, excéderait les capacités réelles d'accueil de la Suisse et abuserait de la disposition des Suisses à accueillir des étrangers. Le Parlement fédéral a, par conséquent, déclaré que l'admission devait rester limitée aux personnes persécutées politiquement et aux réfugiés de guerre, lesquels ne peuvent toutefois bénéficier que d'une protection temporaire. C'est à l'ODR qu'il revient de déterminer quels requérants d'asile appartiennent à ces catégories.

Foyers de crise actuels

Le Kosovo

En 1998, les Albanais originaires de la province du Kosovo représentaient environ la moitié des requérants d'asile en Suisse. La guerre entre les forces de sécurité serbes et la guérilla des Albanais du Kosovo, l'UCK, a contraint des centaines de milliers de personnes à fuir, à partir du mois de mars dernier, dans les Etats voisins ou en Europe occidentale. La Suisse et la RFA sont particulièrement touchées par ces mouvements de population, ayant recruté un grand nombre de travailleurs au Kosovo. Il est, en effet, évident que les relations influent sur le choix du pays de destination.

Suite au conflit, le Conseil fédéral a, à maintes reprises, prorogé le délai de départ impartit aux requérants d'asile déboutés, lesquels devront toutefois rentrer dès que la situation au Kosovo se sera améliorée.

Cette mesure ne profite pas aux personnes ayant commis des délits graves en Suisse. Ces dernières doivent effectivement retourner chez elles en vertu d'un accord sur la réadmission que la Suisse a conclu avec la République fédérale de Yougoslavie le 1er septembre 1997.

La Bosnie-Herzégovine

Durant cette guerre des Balkans, la Suisse a octroyé l'admission provisoire à quelque 30'000 personnes originaires de cette région en crise. La plupart d'entre elles venaient de Bosnie-Herzégovine. Suite à la signature de l'accord de paix de Dayton, le Conseil fédéral a levé l'admission provisoire. 18'000 personnes chassées de Bosnie-Herzégovine par la guerre sont concernées par cette mesure. Tout d'abord, ce sont les personnes seules et les couples sans enfants qui devaient rentrer en 1997. A la fin du mois de mai 1998, le délai de départ impartit aux familles est également arrivé à échéance.

Soucieuse de faciliter le retour des intéressés, la Confédération a élaboré à leur intention un programme applicable pour la première fois sous cette forme d'aide au retour et à la réintégration au cas où ils rentreraient chez eux dans les délais impartis. Ce programme offrait des prestations financières à hauteur de 4'000 francs par adulte, 2'000 francs par enfant et



1'000 francs supplémentaires par ménage. Ces sommes devaient permettre aux rapatriés de remettre en état un appartement démolé, de commencer une nouvelle vie et de faire face aux premières dépenses une fois rentrés. Afin de ne pas désavantager la population restée au pays durant la guerre, la Confédération a affecté le même montant à la reconstruction des infrastructures détruites, les régions acceptant le retour des personnes déplacées par la guerre étant favorisées.

Plus des deux tiers des personnes tenues de rentrer dans leur pays ont profité du programme d'aide. Il en a résulté qu'un nombre considérablement moins grand de Bosniaques sont passés à la clandestinité ou ont dû faire l'objet d'un rapatriement sous contrainte.

L'Albanie

Dans la première partie de l'année 1997, le système bancaire de l'Albanie, pays dont l'économie est faible, s'est effondré, provoquant des troubles sur l'ensemble du territoire. Des dizaines de milliers d'Albanais ont alors traversé l'Adriatique à bord de bateaux bondés pour se rendre en Italie, la plupart illégalement.

L'Italie ne leur délivrant des autorisations de séjour que pour quelques mois, nombre d'entre eux ont poursuivi leur route clandestinement en direction d'autres Etats européens. La Suisse, pays voisin, a été particulièrement touchée par ces entrées illégales, enregistrant presque 7'000 demandes d'asile en 1997 et 1998. Le calme revenu en Albanie, environ 2'000 personnes ont été rapatriées dans leur pays d'origine. 3'900 autres sont passées à la clandestinité après avoir reçu une réponse négative à leur requête et sont présumées avoir poursuivi leur route en direction d'autres Etats européens.

La Turquie

Les provinces du sud-est de la Turquie principalement habitées par des Kurdes sont déchirées par un conflit qui oppose la guérilla kurde à l'armée gouvernementale depuis des années.

Pourtant, dans les grandes villes de l'ouest de la Turquie, vivent des millions de Kurdes qui ne sont pas engagés politiquement et qui ne sont donc pas persécutés individuellement par les autorités turques. C'est pourquoi l'ODR estime que les requérants d'asile kurdes qui ne peuvent rendre vraisemblable une quelconque persécution à titre personnel ne sont exposés à aucun danger dans cette partie de la Turquie et qu'il est, par conséquent, raisonnable d'exiger d'eux qu'ils s'y rendent.

Les personnes chargées d'examiner les demandes d'asile tiennent compte des violations indéniables des droits de l'homme en Turquie. Plus de 38 pour cent des requérants d'asile turcs ont ainsi été reconnus comme réfugiés en 1998.

Le Sri Lanka

Durant longtemps, les autorités ont renoncé aux renvois, étant donné les circonstances régnant au Sri Lanka. Or, ces dernières années, la situation au sud du pays s'est nettement améliorée, pour ce qui est notamment du respect des droits de l'homme. Le traitement spécial accordé en particulier aux réfugiés tamouls n'est donc plus justifié. D'entente avec les autres Etats européens, la Suisse a jusqu'ici renoncé au rapatriement massif de Tamouls, les structures d'accueil de réfugiés au Sri Lanka étant encore surchargées. Le rapatriement à court terme de grands groupes de réfugiés risquerait d'entraîner une nouvelle vague d'émigration.

C'est pourquoi la Suisse a, au mois de décembre 1993, négocié avec les autorités srilankaises un accord relatif au rapatriement coordonné des requérants d'asile déboutés originaires du Sri Lanka. Dans le cadre de cet accord, qui doit être renouvelé tous les deux ans, seuls de petits groupes de personnes ont été renvoyés dans leur patrie. Toutes les mesures ont été prises afin de s'assurer que les rapatriés puissent, en cas de problèmes, entrer en contact avec la représentation suisse à Colombo ou le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Par ailleurs a été ouvert à leur intention à proximité de Colombo un logement spécial, dans lequel ils peuvent vivre jusqu'à ce qu'ils trouvent un appartement.



Editeur:
Office fédéral des réfugiés
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern
Tél.: 031/325 92 53
Fax: 031/325 86 82

Conception/Réalisation:
Informato SA, Zurich

Texte:
Roger Schneeberger (ODR)
Christian Mehr, Markus Lohr

Mise en page:
Dominik Burckhardt, Zollikon

Tirage: 20'000 al./fr./it./angl.
Numéro de commande de l'OCFIM: 415.007 f

Photos:
Docuphot: Emanuel Ammon p. 11, 24
Christian Mehr p. 13, 21
Keystone: p. 9, 32
Magnum: Bruno Barbey p. 3
Nikos Economopoulos p. 4
James Nachtwey p. 1, 10, 16, 30
Martin Parr p. 6