

COMITE ROMAND POUR UNE POLITIQUE D'ASILE  
SANS ABUS

---

votation du 5 avril 1987  
documentation

---

CASE POSTALE 101 - 1211 GENEVE 3

## TABLE DES MATIERES

---

	<u>Page</u>
1. DONNEES GENERALES .....	1
1. Situation internationale .....	1
2. Situation en Suisse .....	2
3. Surcharge de l'administration .....	4
2. SOLUTION PROPOSEE PAR LE CONSEIL FEDERAL .....	5
1. Modifications de la loi sur l'asile .....	6
1. Pouvoirs spéciaux conférés au Conseil fédéral en temps de paix .....	6
2. Répartition des requérants entre les cantons .....	7
3. Présentation des demandes d'asile à la frontière .....	8
4. Simplification de la procédure .....	9
5. Dactyloscopie et adresse de notification .....	11
6. Assignation d'un lieu de séjour au requérant .....	12
7. Interdiction de travail limitée à trois mois .....	12
8. Autres mesures .....	13
2. Modifications de la LSEE .....	13
1. Détention en vue du refoulement .....	13
2. Admission provisoire et internement .....	14
3. REPONSES AUX ARGUMENTS DES REFERENDAIRES .....	17
1. Pouvoirs spéciaux conférés au Conseil fédéral en temps de paix .....	17
2. Simplification de la procédure .....	18
3. Présentation des demandes d'asile à la frontière .....	19
4. Assignation d'un lieu de séjour au requérant ...	20
5. Interdiction de travail limitée à trois mois ...	20
6. Détention en vue du refoulement .....	21
4. CONCLUSION .....	22
ANNEXES .....	24

## 1. DONNEES GENERALES

### 1.1. Situation internationale

On compte aujourd'hui dans le monde plusieurs dizaines de millions de personnes s'étant expatriées, que ce soit à la suite de conflits internationaux, de guerres civiles, de violations des droits de l'homme, de catastrophes naturelles, de famines ou encore de difficultés économiques. Parmi ces exilés, nombreux sont ceux qui arrivent en Europe occidentale dans le but d'y obtenir le statut de réfugié politique. Ce mouvement migratoire à destination de notre continent résulte de divers facteurs.

D'une part, les pays du Tiers-Monde, dont sont originaires la grande majorité des demandeurs d'asile connaissent depuis une trentaine d'années une évolution démographique vertigineuse (l'Asie regroupait 1,3 milliard d'habitants en 1950 contre 2,8 en 1985; l'Afrique 223 millions contre 553; l'Amérique latine 165 millions contre 406). Ils ne peuvent dès lors plus faire face aux besoins de leurs populations respectives.

D'autre part, le déséquilibre dans la répartition des richesses entre les hémisphères nord et sud a pour conséquence logique que les travailleurs des régions les moins favorisées se tournent vers nos contrées industrialisées.

Face à cette situation, plusieurs Etats d'Europe ont adopté une législation restrictive en ce qui concerne l'accueil d'étrangers sur leur territoire, ce qui a entraîné une charge plus lourde encore pour d'autres pays. Toutefois, depuis quelques temps, une évolution se dessine et il semble que l'on s'achemine, au niveau européen, vers une solution concertée au problème de l'asile (la conférence ayant eu lieu récemment à Gerzensee en est un bon exemple).

## 1.2. Situation en Suisse

En Suisse, sont mis au bénéfice du statut de réfugié les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou de dernière résidence, sont exposés à de sérieux préjudices (mise en danger de leur vie, intégrité corporelle ou liberté menacée, mesures entraînant une pression psychique insupportable) ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques (art. 3 de la loi sur l'asile). Cette définition a été reprise de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ratifiée en 1954 par les Chambres fédérales. A noter qu'il n'existe pas, dans la loi suisse, de droit subjectif du requérant à l'asile, l'intéressé pouvant cependant exiger l'application à son cas d'une procédure clairement définie.

La Suisse hébergeait en 1986 plus de 30'000 réfugiés au statut reconnu (une statistique du Conseil de l'Europe révèle qu'en 1983 notre pays abritait un réfugié pour 150 habitants, alors que la proportion était de 1 pour 246 en Autriche, 1 pour 360 en France, 1 pour 390 en Grande-Bretagne 1 pour 416 en Suède et 1 pour 616 en Allemagne de l'ouest).

En 1986, 8'546 demandes d'asile ont été enregistrées par la Confédération. A la fin de l'année passée, on dénombrait au Département fédéral de justice et police (DFJP) 21'470 dossiers attendant d'être définitivement réglés, parmi lesquels 14'287 n'avaient même pas été examinés en première instance. On observe aussi une tendance de plus en plus marquée à contourner notre législation stricte sur le séjour et l'établissement des étrangers, par le dépôt d'une demande d'asile.

Dans notre pays, les dossiers des demandeurs d'asile sont examinés par les services du Délégué aux réfugiés (DAR), qui regroupent une centaine de collaborateurs. De 1960 à 1987, les dépenses de la Confédération pour l'aide aux réfugiés sont passées de 3 à 166 millions de francs.

L'aide apportée par la Suisse aux réfugiés ne se limite pas au territoire de la Confédération. Celle-ci apporte également son aide aux personnes persécutées qui sont restées dans leur région d'origine pour éviter un déracinement (par exemple, les Afghans exilés au Pakistan). Pour cela, elle agit soit directement, par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, soit par le canal du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ou par celui du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

De surcroît, notre pays met des moyens à disposition des requérants d'asile qui ont vu leur demande rejetée et des personnes ayant bénéficié du statut de réfugié rentrant volontairement chez elles, que ce soit par des mesures à court (appui financier) ou long terme (programmes de développement).

Enfin, pour ce qui est du retour de demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée, les représentations suisses dans les pays d'origine ont pour tâche de faire rapport sur la situation politique et le respect des droits de l'homme. Elles entreprennent également des recherches spécifiques pour le compte du DFJP qui désire savoir sous quelles conditions peut s'effectuer le rapatriement des requérants déboutés ainsi que le retour volontaire des personnes ayant bénéficié du statut de réfugié dans notre pays.

### 1.3. Surcharge de l'administration

Depuis 1977, le nombre de demandes d'asile n'a cessé d'augmenter. Les dossiers en souffrance se sont accumulés en raison notamment d'un manque chronique de personnel - les Chambres fédérales y ont remédié depuis - mais aussi de la longueur de la procédure d'asile imputable à plusieurs facteurs.

Le premier de ces facteurs réside dans la nature même de la procédure. En effet, celle-ci implique, à quelques exceptions près, deux auditions du requérant, une au niveau cantonal, une au niveau fédéral. Or, l'argumentation développée par les intéressés apparaît bien souvent dénuée de chance de succès dès leur première comparution. Convoquer une seconde fois ces demandeurs d'asile dont les requêtes sont vouées à l'échec revient donc à alourdir inutilement le travail de l'administration.

D'autres facteurs du prolongement de la procédure résultent de la conduite des requérants. Il n'est pas rare que ceux-ci changent de lieu de résidence sans en avertir les autorités compétentes ou qu'ils déposent plusieurs demandes d'asile pour multiplier leurs chances de succès. On comprend aisément le surplus de travail que ce genre de procédés engendre pour les services concernés.

En outre, les polices cantonales des étrangers sont confrontées à des problèmes qui leur sont plus spécifiques. Au nombre de ceux-ci, on peut citer la concentration des candidats-réfugiés dans certaines grandes villes, la multiplication des filières permettant d'entrer illégalement en Suisse, ou encore la difficulté de les renvoyer s'ils entrent dans la clandestinité après que leur demande a été rejetée.

## 2. SOLUTION PROPOSEE PAR LE CONSEIL FEDERAL

La loi sur l'asile actuelle a fait l'objet d'un message du Conseil fédéral du 31 août 1977 et est entrée en vigueur le 1er janvier 1981. Il s'agit donc d'un texte récent. Mais, l'amoncellement des demandes d'asile a vite rendu une première révision nécessaire. Celle-ci datée du 16 décembre 1983, entrée en vigueur le 1er juin 1984, tendait déjà à l'accélération de la procédure. Elle amenait les modifications suivantes: suppression d'une instance de recours, décisions sur dossiers dans certains cas, rejet de l'asile assorti du renvoi de Suisse. Toutefois, celles-ci se sont avérées insuffisantes, le nombre de cas en suspens ayant continué à augmenter les années suivantes.

Devant cette situation, le Conseil fédéral a proposé, dans un message du 2 décembre 1985 une deuxième révision de la loi sur l'asile, révision qui touche également la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Le nouveau texte a été approuvé le 20 juin 1986 par les Chambres fédérales (loi sur l'asile: CN 94/43, CE 27/5; LSEE: CN 95/39, CE 29/2). Il tend à rationaliser la procédure, à l'adapter aux exigences du moment, ainsi qu'à limiter les abus générateurs de retard dans le traitement des cas.

Parallèlement, le Parlement a admis une modification de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (CN 121/0, CE 23/12). Le Conseil fédéral sera désormais habilité, en cas d'affluence extraordinaire de demandeurs d'asile, à engager du personnel supplémentaire, afin que le traitement des dossiers dans un délai raisonnable soit assuré.

Précisons encore qu'en mars 1986, l'idée d'une solution globale a été définitivement écartée par le Conseil national. Cette mesure, qui aurait permis aux requérants ayant déposé leur demande d'asile avant le 1er janvier 1983 d'obtenir une autorisation de séjour révocable aurait débouché sur le règlement "sans douleur" de 3'000 cas en suspens (c'est-à-dire 10 à 12'000 personnes en comptant les familles). A noter qu'un projet semblable avait déjà été rejeté par les cantons en 1985.

## 2.1. Modifications de la loi sur l'asile

### 2.1.1. Pouvoirs spéciaux conférés au Conseil fédéral en temps de paix

Art. 9, 1er al.

<sup>1</sup>En période de tensions internationales graves ou en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée, de même que lorsque se produit, en temps de paix, une affluence extraordinaire de demandeurs d'asile (requérants), la Suisse accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent.

L'article 9 actuel n'autorise le Conseil fédéral à prendre des mesures particulières (par exemple en réglant de manière restrictive l'octroi de l'asile) qu'en période de tensions internationales graves ou de guerre. En vertu de la nouvelle disposition, en revanche, l'Exécutif fédéral sera légitimé à agir également en temps de paix, si un afflux extraordinairement élevé de requérants d'asile se produit. Il devra cependant en informer immédiatement l'Assemblée fédérale, afin que le contrôle parlementaire soit assuré.



On saisit aisément toute l'utilité de l'article 9 1er alinéa nouveau. En effet, la démographie galopante du tiers-monde, ses problèmes tant politiques qu'économiques ne laissent en rien présager un tarissement du flot de candidats-réfugiés que nous connaissons. Au contraire, l'hypothèse la plus vraisemblable paraît être celle d'une augmentation constante des demandes d'asile. Il est donc nécessaire que les autorités compétentes n'aient pas les mains liées si d'aventure elles se trouvaient confrontées à un accroissement extraordinaire du nombre des requérants.

### 2.1.2. Répartition des requérants entre les cantons

Art. 14 a Répartition entre les cantons

<sup>1</sup>Les cantons conviennent d'une répartition des requérants.

<sup>2</sup>Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, le Conseil fédéral, après les avoir consultés, fixe les critères de répartition dans une ordonnance.

<sup>3</sup>L'office fédéral répartit les requérants entre les cantons; ce faisant, il prend en considération les intérêts légitimes des cantons, des requérants et tient compte, en particulier, du principe de l'unité de la famille.

Cette disposition a pour but de faire jouer la solidarité confédérale. On a en effet remarqué que certains cantons (Vaud, Bâle-Ville, Berne, Zurich, Genève, cf tableau en annexe) ont plus d'attrait pour les demandeurs d'asile que d'autres. Il en résulte un déséquilibre dans la répartition des requérants sur le territoire national, déséquilibre qu'il convient d'éliminer si l'on veut éviter les réactions xénophobes ou encore une surcharge de travail des services de l'immigration dans les cantons les plus touchés.

Le système instauré par l'article 14a nouveau est le suivant: les cantons devront s'entendre sur une clé de répartition. A défaut, après consultation, le Conseil fédéral fixera les critères de répartition, sur requête de cinq cantons.

### 2.1.3. Présentation des demandes d'asile à la frontière

#### Art. 13 Demande d'asile présentée à la frontière

<sup>1</sup>Sous réserve de l'article 14, les demandes d'asile ne peuvent être présentées qu'à la frontière. Le Conseil fédéral désigne les postes frontière habilités à recevoir les demandes.

<sup>2</sup>Le poste frontière accorde l'autorisation d'entrée à l'étranger qui:

- a. Possède la pièce de légitimation ou le visa nécessaire, ou
- b. Rend vraisemblable que sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté est exposée à une menace imminente dans le pays d'où il est directement arrivé en Suisse, pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa.

#### Art. 14 Demande d'asile présentée dans le pays

<sup>1</sup>L'étranger qui se trouve en Suisse présente sa demande d'asile à l'autorité du canton dont il a obtenu une autorisation de résidence.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral règle la procédure applicable dans les autres cas et détermine où la demande doit être présentée.

Dorénavant, les demandes d'asile ne pourront être déposées qu'aux postes frontière spécialement désignés (24 selon l'ordonnance en préparation). Les candidats-réfugiés entrés illégalement en Suisse devront retourner à la frontière pour y reformuler leur requête. Dans ces postes, les requérants feront l'objet d'un premier interrogatoire, puis, après une à douze heures d'attente, seront acheminés sur l'un des quatre centres d'enregistrement prévus (Bâle, Chiasso, Genève, le dernier devant se trouver en Suisse orientale). La durée du passage des intéressés dans ces centres se limitera à quelques jours après quoi ils seront répartis entre les cantons où l'examen des demandes débutera.

Le système prévu ici vise à désorganiser "l'industrie des passeurs" qui fleurit sur nos frontières, en freinant la propension des demandeurs d'asile à recourir à des filières pour aller s'installer dans le canton de leur choix.

L'article 14 nouveau, quant à lui, traite des cas où le requérant réside déjà en Suisse lorsque les faits générateurs de l'asile (par exemple un coup d'Etat) surviennent.

#### 2.1.4. Simplification de la procédure

##### Art. 15 Procédure dans le canton

<sup>1</sup>Une fois autorisés à entrer en Suisse, les requérants doivent se présenter immédiatement à l'autorité du canton qui leur a été désigné.

<sup>2</sup>L'autorité cantonale avise par écrit l'office fédéral, dans les dix jours, qu'une demande d'asile a été présentée.

<sup>3</sup>Elle procède à l'audition du requérant et, au besoin, fait appel à un interprète. Le requérant peut en outre se faire accompagner par son mandataire et par un interprète de son choix.

<sup>4</sup>Si le requérant y consent, l'audition a lieu en présence du représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés. La Confédération indemnise l'organisme d'aide aux réfugiés pour ses frais.

<sup>5</sup>Le requérant est informé à l'avance de ses droits.

<sup>6</sup>L'audition est consignée dans un procès-verbal, signé par le requérant et, le cas échéant, par l'interprète.

<sup>7</sup>L'autorité cantonale prend les mesures nécessaires à l'identification du requérant. Elle prend les empreintes digitales et une photographie de celui-ci.

<sup>8</sup>Elle transmet ensuite le dossier à l'office fédéral.

<sup>9</sup>Le Conseil fédéral peut, avec l'accord des cantons, disposer que l'audition dans le canton sera exécutée en tout ou partie par les autorités fédérales.

#### Art. 16 Procédure devant l'office fédéral

<sup>1</sup>L'office fédéral peut statuer sur la base du dossier.

<sup>2</sup>Au besoin, il peut établir certains fait complémentaires et entendre le requérant personnellement. L'article 15, 3e à 5e alinéas, s'applique par analogie à l'audition.

Grâce à ces deux nouveaux articles, les collaborateurs du DAR gagneront un temps précieux. Ils ne seront plus soumis à l'obligation de convoquer puis d'entendre des candidats-réfugiés dont les requêtes sont manifestement infondées.

Avantage de cette modification: les services du DAR pourront consacrer plus de temps aux dossiers des personnes réellement menacées et pour lesquels le système de l'audition fédérale sera maintenu (art. 16 al. 2 nouveau).

#### 2.1.5. Dactyloscopie et adresse de notification

Art. 15 al.7

<sup>7</sup>L'autorité cantonale prend les mesures nécessaires à l'identification du requérant. Elle prend les empreintes digitales et une photographie de celui-ci.

La prise systématique des empreintes digitales des requérants est facile à comprendre. Il s'agit d'éviter que les demandeurs d'asile déboutés aient la possibilité de déposer une deuxième voire une troisième requête sous une fausse identité.

Art. 19a Obligation de collaborer et domicile de notification

<sup>1</sup>Pendant la procédure, le requérant qui séjourne en Suisse doit se tenir à la disposition de l'autorité cantonale ou de l'office fédéral. Il doit communiquer immédiatement aux autorités cantonales son adresse ainsi que tout changement de celle-ci.

<sup>2</sup>Toute notification ou communication effectuée à la dernière adresse connue du requérant ou à celle du mandataire désigné par lui est juridiquement valable, même si l'envoi n'a pas pu être délivré, faute de destinataire.

<sup>3</sup>L'autorité cantonale attire l'attention du requérant sur ces prescriptions en matière de notification.

L'alinéa 2 veut éviter que les candidats-réfugiés changent d'adresse sans en informer les autorités et entraînent ainsi une surcharge de travail et une perte de temps considérable dans le traitement des dossiers.

#### 2.1.6. Assignment d'un lieu de séjour au requérant

Art. 20 Lieu de séjour et logement

<sup>1</sup>L'office fédéral ou les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de séjour au requérant.

<sup>2</sup>Ils peuvent lui assigner un logement et en particulier l'héberger dans un centre d'accueil.

L'article 20 nouveau ne fait que reprendre deux dispositions existant déjà (art. 19 al. 3 et 20 al. 1 actuels). Seule innovation: les cantons (et non plus seulement la Confédération) pourront ordonner l'hébergement des candidats-réfugiés dans des centres d'accueil.

#### 2.1.7. Interdiction de travail limitée à trois mois

Art. 21, 2e al.

<sup>2</sup>Les autorités cantonales ne peuvent décréter des interdictions générales de travailler que pour les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile.

Ici, le législateur vise les "réfugiés économiques". Il veut éviter que tout étranger désirant trouver un emploi en Suisse puisse tourner notre législation sur l'immigration en déposant une demande d'asile. Du reste, cette nouvelle disposition ne fait que consacrer la pratique de bon nombre de cantons qui, appliquant la loi actuelle (une autorisation de travail "peut" mais ne "doit" pas être délivrée au requérant), ont déjà édicté des limitations semblables.

### 2.1.8. Autres mesures

D'autres dispositions non contestées dans le débat politique ont également été modifiées. Elles concernent notamment :

- l'assistance aux demandeurs d'asile
- les subventions fédérales aux cantons
- l'aide au retour.

## 2.2. Modifications de la LSEE

### 2.2.1. Détention en vue du refoulement

#### Art. 14

<sup>1</sup>L'étranger qui a laissé expirer le délai imparti pour son départ ou dont le renvoi ou l'expulsion ne souffre aucun retard peut être refoulé sur ordre de l'autorité cantonale compétente.

<sup>2</sup>Si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger est exécutoire et s'il y a de fortes présomptions que celui-ci entend se soustraire au refoulement, il peut être mis en détention.

<sup>3</sup>L'autorité cantonale ordonne la mise en détention. Une détention ne peut être prolongée au-delà de 48 heures que sur l'ordre d'une autorité judiciaire cantonale. La détention ne doit en aucun cas excéder 30 jours.

<sup>4</sup>Les cantons veillent à ce que la parenté du détenu, si elle se trouve en Suisse, soit informée de la détention et que le détenu puisse s'entretenir ou correspondre avec son mandataire. Pour le surplus, la détention est exécutée selon le droit cantonal.

La crédibilité de notre politique d'asile repose sur l'exécution des décisions de renvoi rendues par le DFJP. En effet, si la Confédération admettait que les requérants déboutés poursuivent leur séjour en Suisse, la loi sur l'asile, qui définit les conditions auxquelles le statut de réfugié est accordé, n'aurait plus de raison d'être. On comprend donc l'utilité de l'art. 14 nouveau, qui permet de détenir quelque temps l'étranger qui projette de se soustraire à une mesure d'expulsion prononcée contre lui, par exemple en entrant dans la clandestinité. La durée maximale de 30 jours est nécessaire pour permettre aux autorités de faire les démarches nécessaires en vue du renvoi du requérant dans son pays ou dans un pays tiers.

#### 2.2.2. Admission provisoire et internement

Art. 14 a

<sup>1</sup> Si le renvoi ou l'expulsion n'est ni possible, ni raisonnablement exigible, l'Office fédéral de la police décide d'une admission provisoire ou d'un internement.

<sup>2</sup> L'admission provisoire ou l'internement peuvent être proposés par l'Office fédéral des étrangers, le Ministère public de la Confédération ou l'autorité cantonale de police des étrangers. L'étranger est entendu avant d'être interné.

<sup>3</sup> L'admission provisoire et l'internement doivent être levés si l'étranger peut se rendre légalement dans un Etat tiers ou retourner dans son pays d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence et si l'on peut raisonnablement l'exiger de lui. Ils prennent fin au moment où l'étranger quitte la Suisse de son propre gré ou obtient une autorisation de séjour.

<sup>4</sup> La Confédération prend à sa charge les frais de départ de l'étranger lorsque celui-ci est sans ressources.



## Art. 14b

<sup>1</sup>Sous réserve de l'article 14a, 3e alinéa, l'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois. Le canton de séjour en prolonge la durée, en règle générale, à chaque fois pour 12 mois.

<sup>2</sup>L'étranger admis à titre provisoire peut choisir librement son lieu de séjour sur le territoire de son canton de séjour.

<sup>3</sup>Les autorités cantonales autorisent l'étranger à exercer une activité lucrative dépendante, pour autant que le marché de l'emploi et la situation économique le permettent.

<sup>4</sup>L'étranger qui a des ressources doit subvenir lui-même à son entretien; le canton de séjour peut exiger de lui qu'il fournisse une sûreté.

<sup>5</sup>L'étranger sans ressources et dont l'entretien n'incombe pas à des tiers reçoit du canton l'assistance nécessaire.

<sup>6</sup>Sous réserve de dispositions dérogatoires édictées par le Département fédéral de justice et police, la fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance ainsi que le règlement des comptes sont régis par le droit cantonal. La Confédération rembourse au canton les dépenses qu'il a engagées pour l'assistance.

## Art. 14c

<sup>1</sup>L'internement peut être prononcé pour une période de six mois. L'Office fédéral de la police peut en prolonger la durée, à chaque fois pour des périodes de six mois au maximum. La durée de l'internement ne doit toutefois pas excéder deux ans; à cette échéance, au plus tard, il doit être remplacé par une admission provisoire.

<sup>2</sup>L'Office fédéral de la police interne un étranger dans un établissement approprié, s'il

- a. Compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la sûreté intérieure d'un canton;
- b. Met gravement en danger l'ordre public par sa présence.

<sup>3</sup>La Confédération prend à sa charge les frais d'internement de l'étranger sans ressources.

<sup>4</sup>L'étranger qui a des ressources doit supporter les frais de son internement. L'Office fédéral de la police peut exiger qu'il fournisse une sûreté.

Art. 15, 4e al.

<sup>4</sup>L'Office fédéral de la police est compétent pour ordonner et exécuter des mesures d'admission provisoire ou d'internement, à moins que la présente loi n'en confie la tâche aux cantons. Le Département fédéral de justice et police détermine les cas dans lesquels son assentiment est nécessaire pour suspendre ou lever la décision d'expulsion du territoire suisse prononcée en vertu de l'article 10.

Si le renvoi ou l'expulsion n'est pas possible (l'étranger ne dispose pas de papiers valables, aucun Etat tiers n'est dans l'obligation de l'accueillir, ou alors il risque dans son pays d'origine ou de provenance un traitement inhumain ou dégradant), l'Office fédéral compétent décide d'une admission provisoire pour 12 mois, renouvelable à chaque fois pour 12 mois.

Si l'étranger compromet la sécurité ou l'ordre public suisses, l'Office fédéral peut prononcer l'internement d'une durée de 6 mois, renouvelable à chaque fois pour 6 mois mais ne devant pas excéder 2 ans.

### 3. REPOSES AUX ARGUMENTS DES REFERENDAIRES

Un Comité d'action contre la révision de la loi l'asile ainsi que l'oeuvre suisse d'entraide ouvrière ont lancé une demande de référendum contre la révision de la loi sur l'asile et de la LSEE. Les deux demandes ont été déposées à la Chancellerie fédérale le 29 septembre 1986 munies respectivement de 61'361 et 60'177 signatures. Le PSS, l'USS, les POCH, le Cartel suisse des Associations de Jeunesse et certaines organisations pacifistes, tiers-mondistes et religieuses ont appuyé la récolte de signatures et s'opposent officiellement à la révision.

Les objections du Comité référendaire portent sur les points suivants de la révision:

- 1) pouvoirs spéciaux conférés au Conseil fédéral en temps de paix;
- 2) simplification de la procédure;
- 3) présentation des demandes d'asile à la frontière;
- 4) assignation d'un lieu de séjour au requérant;
- 5) interdiction de travail limitée à trois mois;
- 6) détention en vue du refoulement.

#### 3.1. Pouvoirs spéciaux conférés au Conseil fédéral en temps de paix

Pour le Comité référendaire, la possibilité accordée au Conseil fédéral de prendre des mesures particulières en cas de circonstances exceptionnelles constitue une atteinte au principe de non-refoulement (qui interdit le renvoi d'une personne dans un Etat où elle est persécutée, ou encore d'où elle risque d'être expulsée à destination d'un tel pays), une limitation inadmissible du droit d'asile.

Elle laisserait les demandeurs d'asile sans défense contre l'arbitraire du Gouvernement qui pourrait rejeter leurs requêtes sans même les examiner.

Dans le nouveau droit, comme dans celui que nous connaissons actuellement, le principe de la proportionnalité sera respecté. Ainsi, le Conseil fédéral ne pourra régler restrictivement les conditions d'octroi de l'asile qu'en dernier recours. L'article 9 1er alinéa nouveau ne sera donc appliqué que si des problèmes d'exécution ou d'assistance insurmontables subsistent malgré l'épuisement de tous les moyens ordinaires. De surcroît, le principe de non-refoulement restera bien entendu en vigueur. Dès lors, la protection par la Suisse des personnes réellement menacées continuera à être garantie.

En outre, un contrôle parlementaire exclura tout recours abusif à cette nouvelle prérogative. En effet, le Conseil fédéral devra, s'il prend des mesures particulières, en faire immédiatement rapport à l'Assemblée fédérale.

### 3.2. Simplification de la procédure

En vertu des art. 15 et 16 nouveaux, le DAR "pourra" (et non "devra") statuer sur la base du dossier tel qu'il se présentera après l'audition de l'intéressé par le canton. Cette innovation est elle aussi combattue par les opposants à la révision qui y voient une limitation du droit d'être entendu. Ils estiment, par ailleurs, que l'octroi de l'asile doit rester de la compétence fédérale et que les cantons ne sauront pas mener à bien les auditions des requérants. Enfin, cette "cantonalisation" de la procédure serait de nature à entraîner des inégalités de traitement.

Ces objections ne sont pas fondées. Tout d'abord, le droit d'être entendu des candidats-réfugiés subsistera, étant donné qu'ils pourront exposer leurs motifs d'asile de manière exhaustive devant l'autorité cantonale. De son côté, la compétence fédérale sera sauvegardée puisque le pouvoir de décider restera aux seuls services du DAR. En outre, le requérant pourra être entendu, s'il y consent, par un représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés. Il pourra de toute façon se faire accompagner de son mandataire et de l'interprète de son choix. Toutes les conditions nécessaires à un bon déroulement de l'audition seront donc garanties.

D'autre part, on ne voit pas pourquoi les cantons qui procèdent déjà à l'audition des requérants seraient incapables de continuer à le faire. Quant aux éventuelles inégalités de traitement, elles devraient être évitées du fait que, nous venons de le voir, les décisions seront prises par une seule et même autorité (DFJP).

Relevons encore que les demandeurs d'asile qui, sans avoir été entendus par le DAR, verront leur requête rejetée (on estime ces demandes infondées à 20 ou 30%), pourront déposer un recours auprès du DFJP.

### 3.3. Présentation des demandes d'asile à la frontière

Pour les opposants, la création de postes frontière par lesquels les demandeurs d'asile devront obligatoirement passer revient à instaurer un système de filtrage permettant de refouler incognito. Ils considèrent que cette mesure viole le principe de non-refoulement. De plus, elle exposerait à une expulsion les requérants entrés illégalement en Suisse.

Là aussi, le Comité référendaire fait fausse route. Il est évident que l'étranger ayant un besoin réel de protection ne sera pas désavantagé en présentant sa demande d'asile à la frontière.

De surcroît, les requérants entrés en Suisse illégalement ne seront nullement pénalisés. Ils devront simplement retourner à un poste frontière pour faire enregistrer leur demande. Dès lors, le principe de non-refoulement sera respecté, de même que l'équité (les candidats-réfugiés pénétrant illégalement en Suisse ne seront pas avantagés comme c'est le cas aujourd'hui).

#### 3.4. Assignation d'un lieu de séjour au requérant

Le Comité d'action s'en prend également à la possibilité donnée aux autorités fédérales et cantonales d'assigner un lieu de séjour aux demandeurs d'asile. Or, cette faculté existe déjà dans la loi actuelle. La nouvelle disposition ne fait que reprendre et préciser la législation que nous connaissons. L'objection des référendaires n'a donc pas de raison d'être. Du reste, la nécessité de pouvoir héberger les demandeurs d'asile dans des centres d'accueil est évidente. Le nombre des requérants ne permet simplement plus d'assurer à chacun d'eux un habitat individuel.

#### 3.5. Interdiction de travail limitée à trois mois

Les opposants au nouveau texte estiment que cette mesure va entraîner une dépendance des intéressés vis-à-vis des services d'assistance, ce qui risque d'être perçu de manière négative par la population.

Il faut cependant savoir que plusieurs cantons pratiquent déjà l'interdiction de travail plus ou moins sévèrement. En effet, ils ne sont en aucune manière obligés d'accorder des autorisations de travail aux requérants. De ce fait, l'art. 21 nouveau, qui limite la période d'inactivité des candidats-réfugiés à trois mois peut être considéré comme une protection à l'égard des cantons qui seraient tentés de se montrer plus restrictifs. Une interdiction de travail limitée reste cependant nécessaire pour éviter que l'asile ne devienne un moyen attractif de contourner la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

### 3.6. Détention en vue du refoulement

Les référendaires s'opposent à l'introduction de la détention en vue du refoulement pour des motifs humanitaires. Pour eux, cette innovation permettrait d'enfermer des innocents uniquement à cause de leur qualité de requérants déboutés. De plus, cette incarcération empêcherait les intéressés de chercher un nouveau pays d'accueil.

Ces critiques ne résistent pas non plus à l'examen. Tout en posant le principe de la détention, l'article 14 LSEE nouveau offre des garanties de procédure qui protègent les droits des requérants de bonne foi. Ainsi, il faudra de fortes présomptions que l'étranger entend se soustraire au refoulement (et donc qu'il ne fait aucun effort pour trouver un nouveau pays d'accueil) pour qu'une privation de liberté soit possible. Celle-ci ne pourra aller au-delà de 48 heures que sur l'ordre d'une autorité judiciaire. Elle ne pourra dépasser 30 jours, délai nécessaire pour organiser dans de bonnes conditions le rapatriement du requérant ou son renvoi dans un pays tiers.

Il convient d'ajouter que, lorsque cela sera faisable, la privation de liberté sera remplacée par une simple surveillance.

#### 4. CONCLUSION

Les référendaires estiment que les modifications apportées à la loi sur l'asile et à celle sur le séjour et l'établissement des étrangers rendent notre politique d'asile inhumaine et contraire à notre tradition d'accueil. En fait, leur attitude est en grande partie dictée par leur refus d'admettre la notion de réfugié telle qu'elle est définie par la loi sur l'asile en vigueur - de même que par la Convention de 1951 - selon laquelle le statut de réfugié ne s'applique pas à des personnes qui fuient leur pays pour des raisons économiques. Notre politique d'asile doit se préoccuper d'accueillir les persécutés. Quant aux difficultés économiques du Tiers-Monde, elles doivent être surmontées dans le cadre de notre politique de développement et non par l'arrivée massive, dans notre pays notamment, de populations fuyant la misère.

C'est dans cet esprit aussi qu'ont été élaborées les modifications soumises au vote le 5 avril prochain. Elles sont destinées à lutter contre les abus pratiqués à l'égard de notre politique d'accueil. Elles sont empreintes aussi de souci humanitaire puisqu'elles veulent favoriser un traitement rapide des demandes d'asile manifestement infondées et éviter ainsi qu'un séjour prolongé dans notre pays rende aux requérants déboutés un retour pénible dans leur pays. Les simplifications introduites dans la procédure d'examen des dossiers devraient permettre aux autorités compétentes d'apporter tout le temps nécessaire à l'examen des requêtes justifiées. Ceux qui ont droit au statut de réfugié devraient donc pouvoir l'obtenir plus rapidement. Ces modifications devraient aussi être plus dissuasives pour les passeurs qui ont mis en place des filières favorisant - souvent contre paiement de sommes non négligeables - l'entrée illégale de requérants qui manifestement ne pourront jamais être considérés comme des réfugiés.



Enfin, certaines dispositions devraient permettre une répartition des requérants entre les cantons, gage d'une bonne acceptation de leur présence au sein de la population.

Il faut rappeler enfin qu'une politique d'accueil qui ne se limiterait pas aux personnes menacées, mais permettrait l'octroi du statut de réfugié aux personnes fuyant leur pays pour des raisons économiques n'irait pas sans problème. En effet, notre législation actuelle sur le séjour et l'établissement des étrangers - voulue restrictive par le peuple - prévoit le contingentement des travailleurs étrangers. L'afflux de réfugiés économiques restreindrait donc forcément la réglementation actuelle pour l'octroi de permis de travail.

Tous ces faits montrent que notre politique d'asile doit s'appliquer avant tout aux persécutés. Pour ce faire, il est nécessaire que le peuple approuve, le 5 avril prochain, les modifications de la loi sur l'asile et de celle sur le séjour et l'établissement des étrangers qui lui sont proposées.

---

ETRANGERS AYANT DEPOSE UNE DEMANDE D'ASILE EN SUISSE  
ENTRE LE 1er JANVIER ET LE 31 DECEMBRE 1986, PAR NATIONALITE

TOTAL .....	8'546	AFRIQUE .....	684	ASIE .....	6'892
EUROPE .....	667	Egypte .....	12	Afghanistan .....	45
AFRIQUE .....	684	Ethiopie .....	150	Bangladesh .....	74
AMERIQUE .....	279	Angola .....	125	Inde .....	210
ASIE .....	6'892	Ghana .....	103	Iran .....	951
INCONNU .....	24	Somalie .....	16	Cambodge .....	34
		Zaire .....	214	Laos .....	18
		Autres .....	64	Liban .....	144
EUROPE .....	667			Pakistan .....	392
Yougoslavie .....	119	AMERIQUE .....	279	Sri Lanka .....	593
Pologne .....	211	Chili .....	259	Syrie .....	138
Roumanie .....	105	Autres .....	20	Tibet .....	18
Tchécoslovaquie .....	133			Turquie .....	4'066
Hongrie .....	70			Vietnam .....	174
Autres .....	29			Autres .....	35
				INCONNU .....	24

ETRANGERS AYANT DEPOSE UNE DEMANDE D'ASILE EN SUISSE  
ENTRE LE 1er JANVIER ET LE 31 DECEMBRE 1986, PAR CANTON

SUISSE .....	8'546	Soleure .....	208	Thurgovie .....	171
Zurich .....	1'656	Bâle-Ville .....	431	Tessin .....	448
Berne .....	342	Bâle-Campagne .....	625	Vaud .....	617
Lucerne .....	338	Schaffhouse .....	58	Valais .....	93
Uri .....	9	Appenzell Rh.ext. ....	18	Neuchâtel .....	250
Schwyz .....	54	Appenzell Rh.int. ....	10	Genève .....	880
Obwald .....	1	St Gall .....	234	Jura .....	78
Nidwald .....	9	Grisons .....	308	Inconnu .....	81
Glaris .....	13	Argovie .....	1'087		
Zoug .....	83				
Fribourg .....	444				

Un comité suisse "pour une politique d'asile sans abus" a été mis sur pied.

Co-présidents:

Theo Fischer, CN  
Guy Genoud, CE  
Hans Georg Lüchinger, CN

UDC/AG  
PDC/VS  
PRD/ZH

Vice-présidents:

Geneviève Aubry, CN  
Gilbert Coutau, CN  
Fritz Hofmann, CN  
Riccardo Jagmetti, CE  
Jean-Philippe Maître, CN  
Hans-Rudolf Nebiker, CN  
Urs Nussbaumer, CN  
Jean Savary, CN  
Franz Steinegger, CN

PRD/BE  
PLS/GE  
UDC/BE  
PRD/ZH  
PDC/GE  
UDC/BL  
PDC/SO  
PDC/FR  
PRD/UR

DEMANDES D'ASILE SELON LES PAYS DE PROVENANCE DES REQUERANTS

	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	(chiffres approx.)
Afrique	35	239	627	1090	1793	1208	1132	650	
Asie	619	203	263	699	1531	2117	3706	2900	
Amérique latine	182	299	613	1497	1314	539	360	250	
Europe	488	2269	2723	3844	3248	3569	4501	4700	
	<u>1324</u>	<u>3010</u>	<u>4226</u>	<u>7130</u>	<u>7886</u>	<u>7433</u>	<u>9699</u>	<u>8500</u>	

DEMANDES D'ASILE EN % DE LA POPULATION

Suisse	0,15
RFA	0,12
Suède	0,17
Autriche	0,09
Belgique	0,05
France	0,04