

98.028

**Message  
relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence  
dans le domaine de l'asile et des étrangers**

du 13 mai 1998

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation le projet d'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 mai 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

L'afflux massif de requérants d'asile des années 1990 et 1991, au cours desquelles 36 000 puis 42 000 demandes ont été enregistrées, a été suivi d'une accalmie qui a perduré jusqu'en 1996. Pendant cette période, la moyenne des demandes a oscillé entre 16 000 et 18 000 par an. L'année dernière, on a constaté pour la première fois depuis cinq ans une recrudescence du nombre des demandes, passé à 24 000. L'Office fédéral des réfugiés s'attend à ce que 32 000 nouvelles requêtes soient déposées en 1998. Le nombre des demandes non réglées croît parallèlement. Le nombre des personnes relevant du domaine de l'asile et vivant en Suisse a également augmenté, conséquence de l'attitude de certains Etats d'origine des requérants qui se refusent à reprendre leurs ressortissants déboutés de leur demande en Suisse et de la guerre qui a sévi dans l'ex-Yougoslavie.

Dans le domaine de l'asile, la Suisse se trouve de nouveau à la croisée des chemins; il s'impose d'agir vite. Si elle veut poursuivre la politique humanitaire qu'elle pratique à l'égard des personnes effectivement victimes de persécutions, il lui faut lancer un message clair qui aide à pallier les abus les plus prononcés que connaît notre procédure d'asile. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'adopter, sous la forme d'un arrêté fédéral urgent de portée générale, des dispositions propres à pallier à court terme une situation fort difficile. Pour ce faire, on mettrait en vigueur d'urgence deux causes de non-entrée en matière sur une demande d'asile, soit, d'une part, le cas où l'intéressé ne remettrait pas de documents de voyage et, d'autre part, celui où il se trouverait illégalement en Suisse. Cette mesure concernerait également l'article modifié de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers consacré à la mise en détention (de phase préparatoire ou en vue du refoulement) d'un étranger qui aurait pénétré en Suisse malgré l'interdiction d'entrée qui le frappe. Le Parlement avait repris ces points de lui-même lors des débats qu'il a consacrés à la loi sur l'asile totalement révisée et à la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Les dispositions en question peuvent être appliquées immédiatement par les autorités fédérales chargées de l'asile sans que celles-ci doivent disposer d'une législation relative à leur exécution. Une mise en œuvre rapide est ainsi assurée.

Dans sa disposition finale, l'arrêté fédéral proposé énonce que, dans l'hypothèse où l'arrêté serait soumis au référendum et rejeté en votation populaire, ses dispositions seraient radiées de la loi sur l'asile totalement révisée et de la LSEE modifiée ou leur version actuelle serait reprise. Ainsi, la volonté du peuple serait respectée.

# Message

## 1 Partie générale

### 11 L'évolution de la situation dans le domaine de l'asile

L'évolution du nombre des demandes d'asile en Suisse est, depuis le début des années 80, marquée par de fortes fluctuations. Tandis qu'en 1991, année record, 41 629 nouvelles demandes d'asile ont été déposées, de 16 000 à 18 000 requêtes ont ensuite, jusqu'en 1996, été présentées en moyenne par an. Pourtant, le nombre des personnes résidant en Suisse en raison du refus exprimé par leur Etat de provenance de reprendre ses ressortissants déboutés et de la guerre en ex-Yougoslavie n'a cessé d'augmenter, accusant un taux de croissance annuel moyen de 4 pour cent. Contrairement à la tendance européenne, le nombre des demandes d'asile en Suisse s'est, en 1997, accru de plus de 30 pour cent par rapport à l'année précédente, s'élevant à 24 000; avec un effectif de quelque 136 000 personnes, le domaine de l'asile a atteint, à la fin de l'année 1997, un chiffre record. Pour 1998, il faut, compte tenu de l'évolution du nombre des requêtes au cours du second semestre de l'année 1997 et des quatre premiers mois de l'année 1998, s'attendre à une nouvelle hausse du nombre des demandes d'asile. Par rapport à l'année précédente, le nombre des nouvelles requêtes présentées entre janvier et avril 1998 a effectivement augmenté de 50 pour cent. Etant donné la situation, l'Office fédéral des réfugiés mise sur 32 000 demandes au fil de l'année. Conséquence de cela, le nombre des demandes non réglées croît également.

La hausse du nombre des demandes d'asile peut s'expliquer par moult raisons. La pression migratoire s'accroît du fait de la dégradation de la situation qui règne dans différents pays de provenance. Le nombre des demandes d'asile est en hausse dans tous les pays de destination d'Europe occidentale, à l'exception de l'Allemagne et du Danemark. L'existence de crises latentes, comme en Albanie, au Kosovo, en Algérie et en Irak, entraîne, dans un monde caractérisé par la facilité des échanges et la mobilité, des répercussions sensibles sur la Suisse. De plus, notre pays semble être à nouveau plus apprécié que d'autres. Par ailleurs, le renforcement de la pression migratoire est aussi une conséquence de l'harmonisation renforcée et de plus en plus efficace de la politique suivie en matière d'asile et de migration par l'Union européenne (UE). La Suisse doit faire face à des problèmes d'autant plus graves qu'elle n'a pas accès aux comités et instruments de l'UE dans le domaine de l'asile (Accord de Schengen, Convention de Dublin, EURODAC [système européen de comparaison des empreintes digitales, en préparation]). Les mouvements migratoires des requérants d'asile qui quittent l'espace UE pour venir en Suisse ne peuvent donc que difficilement être empêchés. La Suisse devient ainsi de plus en plus clairement le seul pays d'Europe où les requérants déboutés peuvent se rendre afin de tenter une nouvelle fois leur chance.

Si le nombre des demandes augmente, les requérants d'asile ont de moins en moins tendance à remettre leurs documents de voyage. L'introduction, en 1993, d'une directive comportant l'obligation, pour les requérants, de déposer leurs pièces d'identité a permis d'augmenter la proportion des personnes remettant leurs documents officiels; celle-ci a passé de 20 pour cent à 57,6 pour cent. Depuis que le Tribunal fédéral a levé cette obligation, en mai 1995, le nombre des requérants d'asile déposant leurs pièces d'identité est en constante diminution (de 57,6 pour

cent à 26,1 pour cent). Cette tendance à la baisse persistera si des mesures ne sont pas prises.

En outre, le refus exprimé par plusieurs Etats de reprendre leurs propres ressortissants entrave considérablement en Suisse l'exécution des renvois. Certes, la conclusion en 1997 d'un accord avec la République fédérale de Yougoslavie relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière a constitué un important progrès dans ce domaine, mais 18 313 personnes doivent encore quitter notre pays, 1011 personnes ayant déjà été rapatriées à la fin du mois d'avril 1998. Cependant, la poursuite des rapatriements dépend étroitement de l'évolution de la situation au Kosovo. Un groupe de travail, dans lequel aussi bien la Confédération que les cantons étaient représentés, a soumis, au mois d'avril, une longue liste de mesures destinées à améliorer la collaboration dans le domaine de l'exécution des renvois; la mise en œuvre de ces dispositions devrait permettre de mieux organiser les compétences et les opérations et d'optimiser la coopération entre la Confédération et les cantons.

Il ressort clairement de ce qui précède que la Suisse se trouve de nouveau à la croisée des chemins; il s'impose d'agir rapidement.

## **12 La nécessité du droit d'urgence**

La dernière grande révision de la loi sur l'asile a été entreprise en 1990. L'arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA; RO 1990 938) en entré en vigueur le 22 juin 1990 en tant que troisième révision partielle de la loi sur l'asile (RS 142.31). Le Parlement avait déclaré urgent cet arrêté sous l'effet de l'augmentation massive du nombre des demandes d'asile afin de maîtriser le plus rapidement possible les problèmes qui en découlaient. La durée de validité de ce texte avait été, à l'époque, limitée à cinq ans.

Au mois de décembre 1995, le Conseil fédéral soumettait au Parlement le message concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (FF 1996 II 1). La durée de validité de l'APA fut, étant donné le traitement en cours de la révision totale par les Chambres fédérales, prolongée de deux ans en 1995 et de trois en 1997 (RO 1995 4356; RO 1997 2372). Bien que les délibérations parlementaires au sujet de la révision totale ne soient pas encore achevées, il est probable que le Parlement mette au point et adopte le projet lors de la session d'été 1998. Le référendum étant annoncé, la loi sur l'asile totalement révisée ne pourra entrer en vigueur avant l'été 1999.

Vu la situation délicate décrite ci-dessus, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de prendre rapidement des mesures dans le but d'infléchir, comme en 1990/91, la tendance à la hausse du nombre des nouvelles demandes d'asile. Si la Suisse entend poursuivre la politique humanitaire qu'elle pratique à l'égard des personnes effectivement victimes de persécutions, il lui faut lancer un message clair qui aide à pallier les abus les plus prononcés que connaît notre procédure d'asile. Outre un train de mesures qui doit être appliqué en collaboration avec les cantons dans les domaines de la procédure et de l'exécution des renvois, le Conseil fédéral demande donc au Parlement de mettre d'urgence en vigueur, au moyen d'un arrêté fédéral séparé, certaines dispositions de la loi sur l'asile actuellement en cours de révision totale.

Il s'agit notamment des causes supplémentaires de non-entrée en matière sur une demande d'asile. Ce point, que le Parlement a lui-même introduit dans le cadre des débats consacrés à la révision totale, concerne les étrangers qui séjournent illégalement en Suisse et qui ont déposé une demande d'asile dans le seul but de retarder l'exécution imminente de leur renvoi ou de leur expulsion, ainsi que les personnes qui n'ont remis aucun document de voyage en présentant leur requête et qui, par là-même compliquent les recherches d'identité nécessaires en vue de la procédure d'asile et entravent l'exécution de leur renvoi. On a tout particulièrement veillé à ce que la formulation de ces causes soit compatible avec les obligations de droit international public que la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951; RS 0.142.30) et la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme [CEDH]; RS 0.101) imposent à la Suisse. Les dispositions en question peuvent être directement appliquées par les autorités fédérales chargées de l'asile sans que celles-ci doivent disposer d'une législation d'exécution. Une mise en œuvre rapide est ainsi assurée; nous nous attendons à ce que l'annonce de l'introduction de nouvelles causes de non-entrée en matière ait un effet préventif.

### **13 Procédure préliminaire**

Les Chambres fédérales ont délibéré du fond des dispositions énoncées dans le présent projet lors des débats sur la révision totale de la loi sur l'asile et sur la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20), qui ont eu lieu au cours de la session d'été 1997, de la session d'hiver 1997, de la session de printemps 1998 et de la session extraordinaire d'avril 1998 (Bull. off. CN 1997, vol. III, p. 986, 1037, 1211, 1245; Bull. off., CE 1997, vol. V, p. 1184, 1193, 1337, 1367; Bull. off. CN 1998, vol. II, p. 508, 514, 521, 549; Bull. off., CE 1998, vol. III, p. 23). Pour ce motif, mais aussi en raison de l'urgence du sujet, aucune procédure de consultation n'a été effectuée.

## **2 Partie spéciale**

### **21 Modification de la loi sur l'asile**

*Article 12b, 6<sup>e</sup> alinéa (nouveau)* (obligation de collaborer à l'obtention des documents)

L'actuel article 12b doit être complété par une nouvelle obligation de collaborer (6<sup>e</sup> al. [nouveau]). Il faut considérer cette dernière en relation avec les motifs de non-entrée en matière énoncés à l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a<sup>bis</sup>, ceux-ci devant également être adoptés avec le présent arrêté fédéral.

Selon la nouvelle disposition, le requérant d'asile qui n'est pas en possession d'un passeport valable ou d'un document tenant lieu de passeport est tenu de collaborer à l'obtention des documents de voyage nécessaires à l'exécution de son renvoi. Notre but est d'éviter qu'en cas d'issue négative de la procédure d'asile, le retour de l'étranger dans son Etat d'origine soit retardé ou compromis parce que l'intéressé refuse son concours nécessaire à l'acquisition des documents de voyage.

La loi sur l'asile ne prévoit pas, en matière de procédure, de possibilité de sanction directe pour la violation intentionnelle de cette obligation de collaborer; en effet, afin de protéger les réfugiés potentiels, ce n'est qu'à l'issue négative de la procédure

d'asile que les démarches en vue de l'obtention des documents de voyage peuvent commencer, alors qu'une décision de non-entrée en matière, comme le prévoit l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre e, en cas de violation de l'obligation de collaborer, n'est plus possible à ce stade, puisqu'une décision a déjà été rendue sur le fond.

Toutefois, le refus de satisfaire à cette obligation spécifique de collaborer peut être sanctionné dans le cadre de l'exécution du renvoi, par une mise en détention en vue du refoulement; en effet, on peut admettre qu'un tel comportement constitue un indice concret laissant craindre que l'étranger entend se soustraire au refoulement ou permettant de conclure qu'il se refuse à obtempérer aux instructions des autorités, comme l'énonce la réglementation figurant à l'article 13b, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, LSEE (introduit par la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers [RO 1995 146 151; FF 1994 I 301]).

Nous attendons de cette disposition, et de la menace de mise en détention qu'elle contient, une amélioration du comportement des requérants en matière de collaboration à l'obtention des documents de voyage nécessaires à l'exécution prochaine de la décision de renvoi.

*Article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre abis (nouvelle)*

(Non-entrée en matière en cas de non-remise des documents de voyage ou des pièces d'identité)

Celui qui ne remet pas ses papiers, les cache ou les détruit peut prolonger indûment son séjour en Suisse, puisqu'en cas d'issue négative de la procédure d'asile, le renvoi peut rarement être exécuté dans le délai imparti, faute des documents de voyage nécessaires.

Pour réduire la durée de la procédure et, partant, celle de la présence en Suisse des intéressés, il faudrait étendre les motifs valables de non-entrée en matière (art. 16), prévus par l'APA, à la non-remise des documents de voyage ou des pièces d'identité (par exemple passeport, document tenant lieu de passeport, permis de conduire ou autre document officiel avec photographie). Dans un tel cas, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) peut ordonner l'exécution immédiate du renvoi de Suisse (art. 17a, 2<sup>e</sup> al.), laquelle, cependant, ne s'avérera généralement pas possible, étant donné qu'il faut obtenir auparavant des documents de voyage.

Même si les papiers lui font défaut, le requérant peut obtenir une décision sur le fond s'il parvient à faire valoir des indices de persécution qui ne s'avèrent pas d'emblée manifestement sans fondement. Cette possibilité lui est octroyée lors de l'audition effectuée au sens des articles 15 et 15a (cf. art. 16a<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> al. [nouveau]). Ainsi, il est tenu compte du fait que d'authentiques réfugiés peuvent se trouver parmi les personnes concernées.

Nous espérons que ce nouveau motif aura un effet dissuasif et que, grâce à lui, le nombre des requérants en possession de documents augmentera à nouveau; nous serons ainsi en mesure d'exécuter rapidement le renvoi une fois la décision d'asile négative rendue. En tous les cas, il y a lieu de respecter le principe du non-refoulement (art. 33 de la Convention de 1951 et art. 45 loi sur l'asile), ainsi que l'article 3 CEDH.

*Article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b* (Non-entrée en matière en cas de tromperie sur l'identité)

Outre les observations ci-après relatives à cette disposition, nous renvoyons par principe aux commentaires que le message du 4 décembre 1995 concernant la révision totale de la loi sur l'asile (FF 1996 II 2657) consacre à l'article 31, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a.

Cette disposition prévoit qu'il est possible de constater qu'un requérant d'asile a trompé les autorités sur son identité sur la base d'autres moyens de preuve que l'examen dactyloscopique et que ce fait peut justifier une décision de non-entrée en matière. Par examen dactyloscopique, on entend, entre spécialistes, le relevé des empreintes digitales et la photographie. Dorénavant, la preuve d'une tromperie sur l'identité (cette dernière comprenant, outre les noms, les prénoms et la date de naissance, la ou les nationalités, voire l'origine de l'intéressé) pourra être apportée par des témoignages concordants ou d'autres méthodes. En effet, la dactyloscopie, utilisée jusqu'ici, ne suffit pas pour détecter et prouver une fausse nationalité ou origine. C'est pourquoi, aujourd'hui déjà, l'Office fédéral des réfugiés pratique avec succès la méthode de l'analyse scientifique de la provenance. Il s'agit d'un double examen, appliqué dans chaque cas, qui permet une analyse aussi bien de la langue que des connaissances spécifiques de l'intéressé sur le pays dont il prétend provenir. Cette tâche incombe à l'antenne de l'Office fédéral des réfugiés dénommée LINGUA.

Conformément à la lettre b modifiée, on n'entrera donc pas en matière sur une demande d'asile si le requérant trompe les autorités sur son identité et que ce dol volontaire est attesté par la dactyloscopie ou un autre moyen de preuve. Une tromperie peut avoir un caractère actif ou passif, selon que l'intéressé fournit sciemment des indications fausses ou qu'il tait volontairement des faits. Par conséquent, on entend par tromperie sur l'identité l'indication de données erronées ou la dissimulation de faits, tels que le nom exact ou la nationalité réelle.

La lettre b s'applique si, au cours de la procédure d'asile, une personne trompe les autorités sur son identité de la manière exposée ci-dessus. Relèvent même de la procédure d'asile la tentative d'entrer illégalement en Suisse, attestée par l'interpellation à la frontière par les autorités frontalières, et le dépôt infructueux d'une demande d'asile à la frontière; ces deux tentatives entraînent le renvoi informel de l'intéressé dans un Etat voisin.

Pour ce qui est de l'application pratique du motif de non-entrée en matière, on peut relever ceci: si le requérant d'asile prétend n'avoir jamais été en Suisse ou qu'il dissimule un tel séjour, mais que les autorités constatent, sur la base de l'examen dactyloscopique ou grâce à un autre moyen de preuve, que la personne est déjà apparue sous une identité différente au cours d'une procédure d'asile, ce fait objectif suffit pour rendre une décision de non-entrée en matière fondée sur la lettre b.

En revanche, la lettre b ne s'applique notamment pas dans les deux cas de figure ci-après:

- Lorsqu'une personne entre en Suisse et demande l'asile, elle est entendue, au centre d'enregistrement, sur ses données personnelles, sur l'itinéraire qu'elle a suivi et, sommairement, sur les motifs qui l'ont poussée à fuir. On lui demande si elle a déjà été en Suisse. Si le requérant déclare avoir déjà été en Suisse, sous un autre nom, dans le cadre d'une procédure d'asile ou pour un autre motif, et qu'il apparaît, à la lumière de l'examen dactyloscopique ou de tout autre moyen de preuve, que cette personne a effectivement séjourné dans notre pays sous

une autre identité, on ne peut parler de tromperie. Dès lors, l'état de fait énoncé à la lettre b n'est pas rempli et le motif de non-entrée en matière ne peut être appliqué. Il se peut que la lettre d puisse être invoquée, notamment si la personne a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile en Suisse qui s'est terminée par une décision négative et que d'autres conditions conformément à la lettre d sont remplies.

- La lettre b ne s'applique pas non plus lorsque le requérant tait sa présence antérieure en Suisse et que les autorités chargées de l'asile arrivent à la conclusion que l'intéressé a séjourné en Suisse dans le cadre d'une procédure pénale, par exemple, mais qu'il n'avait alors pas déposé de demande d'asile.

#### Article 16<sup>bis</sup> (nouveau)

Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile

Phénomène de plus en plus répandu, des personnes séjournant illégalement en Suisse déposent une demande d'asile, alors que leur mobile est uniquement d'éviter ou de retarder l'exécution imminente de leur renvoi ou de leur expulsion et nullement de rechercher une protection contre une menace de persécution. Dans de tels cas, le nouveau motif de non-entrée en matière permet de mener la procédure avec célérité et d'assurer l'exécution immédiate du renvoi ou de l'expulsion.

Lorsqu'elles ont délibéré de cette norme dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'asile, les Chambres fédérales ont clairement signifié qu'un tel abus devait être sanctionné. En revanche, il n'était pas sûr que les normes de droit qu'elles suggéraient satisfaisaient aux engagements de droit international public de la Suisse. Le Conseil fédéral propose aujourd'hui une version qui, d'après les experts indépendants consultés, est conforme au droit international public.

Sur le principe, cette solution porte sur le fait de déposer abusivement une demande d'asile. Le 1<sup>er</sup> alinéa précise les éléments caractérisant l'abus: quiconque séjourne illégalement en Suisse et ne dépose de requête que dans le but manifeste de prolonger son séjour fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière.

Etant donné qu'il ne serait pas toujours aisé, pour les autorités chargées de l'asile, de fournir la preuve d'intentions subjectives, le 2<sup>e</sup> alinéa énonce une présomption normative qui se fonde sur des faits *objectifs*. Dès lors, le fardeau de la preuve est inversé dans ces cas et incombe au requérant d'asile. On est ainsi en droit de supposer qu'une demande d'asile relève d'intentions abusives lorsque son dépôt coïncide avec une arrestation, une procédure pénale, l'exécution d'une peine ou la promulgation d'une décision de renvoi ou d'expulsion, alors que les occasions de déposer une telle requête n'auraient pas manqué auparavant.

Enfin, le 3<sup>e</sup> alinéa régleme les exceptions qu'on ne peut considérer comme des abus. Si le requérant *n'a pas pu* déposer une requête plus tôt, par exemple pour cause de maladie ou de la fermeture temporaire du centre d'enregistrement, ou qu'on ne peut pas *raisonnablement exiger* de lui qu'il l'ait fait, par exemple en cas de traumatisme manifeste, il y a lieu d'entrer en matière sur la demande d'asile et de procéder à l'examen sur le fond des motifs de fuite (let. a), pour autant que la personne fasse état, lors de l'audition, d'indices de persécution (let. b). Pour l'interprétation de la notion d'«indices de persécution», il convient de se fonder sur la pratique actuelle des autorités chargées de l'asile, qui emploient une expression identique dans le cadre des décisions sur des demandes émanant de ressortissants d'Etats exempts de persécutions (cf. art. 16, 2<sup>e</sup> al.). Dès lors, une simple déclaration de volonté au sens

de l'article 13 ne suffit pas. On n'entrera en matière sur une demande qu'en présence d'indices crédibles de persécution, si tant est qu'il n'est pas possible de les considérer comme étant manifestement sans fondement.

*Article 16a<sup>ter</sup> (nouveau)* Procédure en cas de décision de non-entrée en matière

L'article 14 de l'ordonnance 1 du 22 mai 1991 sur l'asile relative à la procédure (OA1; RS 142.311) précise avant quelles décisions de non-entrée en matière il faut, selon le droit actuel, effectuer une audition formelle selon l'article 15, en relation avec l'article 15a. Vu l'importance des garanties de procédure en liaison avec les nouveaux motifs de non-entrée en matière énoncés aux articles 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a<sup>bis</sup> (nouveau), il semble nécessaire de ne pas réglementer seulement dans les dispositions d'exécution, mais aussi dans la loi, les cas dans lesquels une audition doit avoir lieu. Par rapport à la réglementation de la loi sur l'asile en vigueur, qui limite les motifs de non-entrée en matière surtout aux cas où un rejet sans autres mesures d'instruction est justifié (notamment art. 16, 1<sup>er</sup> al., let. b, c et e), les nouveaux motifs (art. 16, 1<sup>er</sup> al., let. a<sup>bis</sup>, et art. 16a<sup>bis</sup>) représentent une autre catégorie sur le plan qualitatif, puisqu'il s'agit de reconnaître que des réfugiés peuvent fort bien se trouver parmi les intéressés. Dans le contexte des nouveaux motifs de non-entrée en matière, le mode de la procédure s'avère donc élémentaire; il convient donc, une fois la doctrine et la jurisprudence stabilisées, d'incorporer dans une loi au sens formel tout ce qui est important.

*Article 16a<sup>quater</sup>* Rejet sans autres mesures d'instruction

Pour des raisons de technique législative, l'actuel article 16a (rejet sans autres mesures d'instruction) devient, sur le plan formel, l'article 16a<sup>quater</sup>. Sur le plan matériel, cette disposition ne subit aucune modification.

*Article 17a, 2<sup>e</sup> alinéa* (Exécution immédiate en cas de décision de non-entrée en matière)

La possibilité d'ordonner l'exécution immédiate du renvoi d'une personne constitue un élément important en cas de décision de non-entrée en matière. Vu que le nouveau motif de non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile est réglé dans un article à part, il faut donc compléter l'article 17a, 2<sup>e</sup> alinéa, par une référence à l'article 16a<sup>bis</sup>.

*Disposition transitoire*

Pour des raisons d'équité, de sécurité du droit et de praticabilité, il faut prévoir que les procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral seront régies par l'ancien droit.

## 22 Modification de la LSEE

*Article 13a, lettre c* (Détenation de phase préparatoire ou en vue du refoulement en cas d'infraction à une interdiction d'entrée)

L'actualité du cas d'un islamiste algérien est l'une des raisons qui poussent le Parlement, dans le cadre de son débat relatif à la modification de la LSEE, à adapter la

loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (RO 1995 146 151).

La disposition actuelle de l'article 13a, lettre c, LSEE prévoit que les étrangers ne possédant pas d'autorisation de séjour en Suisse qui enfreignent une interdiction d'entrée et ne peuvent être renvoyés immédiatement peuvent être mis en détention de phase préparatoire (ou [en relation avec art. 13b, 1<sup>er</sup> al., let. a ou b, LSEE] en vue du refoulement). Cependant, cet état de fait n'est considéré comme rempli que si l'intéressé a connaissance de l'interdiction d'entrée et agit donc intentionnellement. Mais il est rarement possible de notifier au chef ou à un cadre d'une organisation extrémiste ou terroriste l'interdiction d'entrée en Suisse qui le frappe. Selon le droit actuel, il n'est pas possible d'ordonner la mise en détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement de ces personnes si elles entrent en Suisse illégalement ou sous une fausse identité.

La nouvelle disposition doit permettre de remédier à cette situation. La nouvelle formulation supprime la clause intentionnelle de la disposition actuelle et rend possible d'ordonner la détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement de tout étranger soumis à une interdiction d'entrée, qu'il soit au courant ou non de ce fait, qui pénètre malgré tout en Suisse, pour autant que les autres conditions pour ordonner une détention soient remplies.

#### *Disposition transitoire*

Pour ce qui est de la modification de la LSEE, le nouveau droit s'applique aux procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté (1<sup>er</sup> al.).

### **23 Rapport avec la révision totale de la loi sur l'asile et avec la modification de la LSEE**

Les dispositions proposées par le présent arrêté fédéral figurent également dans la révision totale de la loi sur l'asile et dans la modification de la LSEE.

Si l'arrêté fédéral urgent devait être rejeté lors d'une éventuelle votation à la suite d'un référendum, mais non la loi sur l'asile totalement révisée ni la modification de la LSEE, les dispositions dudit arrêté rejeté par le souverain finiraient par entrer en vigueur par une voie détournée. Autrement dit, la volonté populaire serait bafouée, ce qui serait inacceptable dans un Etat de droit. Aussi est-il nécessaire de préciser dans l'arrêté fédéral les dispositions de la loi sur l'asile totalement révisée et de la LSEE modifiée qui n'entreraient pas en vigueur si l'arrêté fédéral était rejeté. Il s'agit des dispositions sur l'obligation de collaborer à l'obtention de documents de voyage valables, la non-entrée en matière lorsque le requérant ne remet pas ses documents de voyage ou pièces d'identité et la non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile.

Les articles 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, et 17a, 2<sup>e</sup> alinéa, doivent cependant rester valables dans la version figurant dans l'actuelle loi sur l'asile. De même, l'article 13a, lettre c, LSEE conservera sa validité dans sa version actuelle.

Une réglementation analogue doit aussi être ajoutée dans la loi sur l'asile totalement révisée et dans la modification de la LSEE afin d'éviter qu'en cas de rejet de l'arrêté fédéral urgent à la suite d'une éventuelle votation populaire, les dispositions qui n'auraient pas été acceptées le soient du fait de l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile totalement révisée et de la LSEE modifiée.

### **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

L'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers n'entraînera aucune nouvelle dépense, ni pour la Confédération ni pour les cantons ou les communes. Les mesures d'urgence permettront surtout de mieux combattre les abus en rendant possible, dans certains cas, une procédure simple et rapide (décision de non-entrée en matière au lieu d'une décision sur le fond). En outre, on peut s'attendre à ce que les nouvelles dispositions incitent davantage de personnes à remettre des pièces d'identité utilisables pour l'exécution des décisions ou à collaborer plus intensément à l'obtention de ces documents. Plus le séjour en Suisse du requérant est bref, moins il occasionne de frais. On ne saurait toutefois chiffrer les économies qui en résulteront. Or, compte tenu du fait qu'aujourd'hui, le coût annuel d'un requérant d'asile tributaire de l'assistance est de 15 000 francs, la somme économisée devrait être considérable.

### **4 Programme de la législature**

Le projet ne figure pas au rapport du 18 mars 1996 sur le programme de la législature 1995–1999. Mais il ne fait aucun doute que le présent arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers constitue un important objectif de la politique gouvernementale.

### **5 Bases juridiques**

#### **51 Compatibilité avec le droit international public et constitutionnalité**

L'arrêté fédéral est conforme aux engagements de droit international public de la Suisse pour ce qui est du droit des réfugiés et des droits de l'homme. Lors de l'élaboration des dispositions sur de nouveaux motifs de non-entrée en matière, on a notamment veillé à respecter le principe du non-refoulement qu'énonce le droit des gens.

L'arrêt fédéral est conforme à la constitution. Il se fonde sur l'article 69<sup>ter</sup> de la constitution (cst.).

#### **52 Forme juridique**

Les dispositions proposées doivent être limitées dans le temps. Conformément à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; *RS 171.11*), les actes législatifs de durée limitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale. Par «règle de droit», il faut entendre «toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure» (art. 5, 2<sup>e</sup> al., LREC).

En vertu de l'article 6, 3<sup>e</sup> alinéa, LREC en relation avec l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, cst., les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard pour des raisons touchant le fond peuvent être déclarés urgents. Les disposi-

tions proposées satisfont à ces conditions. Nous vous renvoyons au chiffre 1 du présent message.

Conformément à l'article 89, 2<sup>e</sup> alinéa, cst., les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis au référendum facultatif. Lorsque le référendum est demandé, les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence perdent leur validité un an après leur adoption par l'Assemblée fédérale s'ils ne sont pas approuvés par le peuple dans ce délai (art. 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., cst.).

39984

**Arrêté fédéral  
sur les mesures d'urgence  
dans le domaine de l'asile et des étrangers  
(AMU)**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu l'article 69<sup>er</sup> de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 13 mai 1998<sup>1</sup>,  
arrête:*

I

La loi du 5 octobre 1979<sup>2</sup> sur l'asile est modifiée comme suit:

*Art. 12b, 6<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>6</sup> L'étranger frappé d'une décision de renvoi exécutoire est tenu de collaborer à l'obtention de documents de voyage valables.

*Art. 16, 1<sup>er</sup> al., let. a<sup>bis</sup> (nouvelle), et let. b*

<sup>1</sup> Il n'est pas entré en matière sur une demande lorsque le requérant:

*abis.* N'a pas remis de documents de voyage ou de pièces d'identité aux autorités, à moins qu'on ne soit en présence d'indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement;

b. A trompé les autorités sur son identité, ce fait ayant été établi sur la base des résultats des services d'identification ou d'autres moyens de preuve;

*Art. 16a<sup>bis</sup> (nouveau)* Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile

<sup>1</sup> Il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile présentée, dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi, par un requérant séjournant illégalement en Suisse.

<sup>2</sup> Une telle intention est présumée lorsque la demande est déposée alors qu'une arrestation, une procédure pénale, l'exécution d'une peine ou la promulgation d'une décision de renvoi est imminente.

<sup>3</sup> Le 1<sup>er</sup> alinéa n'est pas applicable:

- a. lorsqu'il n'aurait pas été possible au requérant de déposer sa demande plus tôt ou qu'on ne peut raisonnablement exiger de lui qu'il l'ait fait; et
- b. en présence d'indices de persécution.

<sup>1</sup> FF 1998 2829

<sup>2</sup> RS 142.31

*Art. 16a<sup>ter</sup> (nouveau)* Procédure en cas de décision de non-entrée en matière

<sup>1</sup> Dans les cas relevant des articles 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a et a<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, et 16a<sup>bis</sup>, une audition a lieu conformément aux articles 15 et 15a. Il en va de même dans les cas relevant de l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, lorsque le requérant est de retour en Suisse après être rentré dans son Etat d'origine ou de provenance.

<sup>2</sup> Dans les autres cas énoncés à l'article 16, le requérant se voit accorder le droit d'être entendu.

*Art. 16a<sup>quater</sup>*

*Article 16a actuel*

*Art. 17a, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Lorsque des décisions sont prises en vertu des articles 16, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, et 16a<sup>bis</sup>, l'exécution immédiate peut être ordonnée.

*Disposition transitoire*

L'ancien droit s'applique aux procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

II

La loi fédérale du 26 mars 1931<sup>3</sup> sur le séjour et l'établissement des étrangers est modifiée comme suit:

*Art. 13a, let. c*

Afin d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi, l'autorité cantonale peut ordonner la détention d'un étranger qui ne possède pas d'autorisation régulière de séjour ou d'établissement pour une durée de trois mois au plus, pendant la préparation de la décision sur son droit de séjour si cette personne:

- c. pénètre sur le territoire suisse malgré l'interdiction d'entrée qui la frappe et ne peut être renvoyée immédiatement;

*Disposition transitoire*

Le nouveau droit s'applique aux procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

<sup>3</sup> RS 142.20

### III

*Relation avec la loi du . . .<sup>4</sup> sur l'asile et avec la modification, datée du . . .<sup>5</sup>, de la loi fédérale du 26 mars 1931<sup>6</sup> sur le séjour et l'établissement des étrangers*

Si une demande de référendum est déposée contre le présent arrêté et qu'il est rejeté en votation populaire, seront considérées comme caduques:

- a. les dispositions correspondantes de la loi du . . .<sup>7</sup> sur l'asile:
  1. article 8, . . . alinéa (obligation de collaborer à l'obtention de documents de voyage valables),
  2. article 31, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a1 (non-entrée en matière en cas de non-remise de documents de voyage ou de pièces d'identité),
  3. article . . . (non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile); et
- b. les dispositions correspondantes de la loi du . . .<sup>8</sup> sur l'asile:
  1. article 31, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a (non-entrée en matière en cas de tromperie sur l'identité); dans ce cas, la teneur de l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, dans la version du chiffre I de l'arrêté fédéral du 22 juin 1990<sup>9</sup> sur la procédure d'asile, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000<sup>10</sup>, sera incorporée à la place de la disposition biffée de l'article 31, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, de la loi du . . .<sup>11</sup> sur l'asile,
  2. article 42, 2<sup>e</sup> alinéa (exécution immédiate en cas de décision de non-entrée en matière); dans ce cas, la teneur de l'article 17a, 2<sup>e</sup> alinéa, dans la version du chiffre II de la loi fédérale du 18 mars 1994<sup>12</sup> sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers sera incorporée à la place de la disposition biffée de l'article 42, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du . . .<sup>13</sup> sur l'asile après adaptation des renvois aux articles; et
- c. la disposition correspondante de la modification, datée du . . .<sup>14</sup>, de la loi fédérale du 26 mars 1931<sup>15</sup> sur le séjour et l'établissement des étrangers: article 13a, lettre c (détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement en cas d'infraction à une interdiction d'entrée); dans ce cas, l'article 13a, lettre c, dans la version du chiffre I de la loi fédérale du 18 mars 1994<sup>16</sup> sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 1995 demeure applicable.

4 RS 142.31; RO . . . (FF 1998 2841)

5 RO . . . (FF 1998 2842)

6 RS 142.20

7 RS 142.31; RO . . . (FF 1998 2841)

8 RS 142.31; RO . . . (FF 1998 2841)

9 RO 1990 938

10 RO 1995 4356, 1997 2372

11 RS 142.31; RO . . . (FF 1998 2841)

12 RO 1995 146 151

13 RS 142.31; RO . . . (FF 1998 2841)

14 RO . . . (FF 1998 2842)

15 RS 142.20

16 RO 1995 146 151

#### IV

##### *Dispositions finales*

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent selon l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998.

<sup>3</sup> Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et a effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation fédérale le remplaçant, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2000.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral peut abroger le présent arrêté avant l'échéance fixée.

39984

## **Message relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers du 13 mai 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1998
Date	
Data	
Seite	2829-2844
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 469

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.