

Message

sur la révision de la loi sur l'asile,
de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer
les finances fédérales

du 2 décembre 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales que nous vous proposons d'adopter.

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | |
|----------|--------|---|
| 1985 M | 84.383 | Loi sur l'asile, révision (N 20. 6. 84;
E 11. 3. 85, Lüchinger) |
| 1985 Pad | 84.224 | Loi sur l'asile, pratique en matière de renvoi
(N 24. 9. 85, Commission du Conseil national) |

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

2 décembre 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'important accroissement des demandes d'asile et la durée encore trop longue de la procédure d'asile causent de sérieuses difficultés à la Confédération et aux cantons dans l'exécution des décisions. Malgré l'augmentation du personnel chargé de traiter les problèmes relatifs aux réfugiés, consentie tardivement par le Parlement, le nombre des cas en suspens continue à augmenter. Nous nous voyons donc contraints de proposer des modifications dans la loi sur l'asile, la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. En raison de l'unité de matière, ces différents projets font l'objet d'un seul message.

Dans le même domaine, les Chambres fédérales ont présenté une motion au Conseil fédéral le priant de créer les conditions légales en vue de garantir sa faculté d'intervention même en période d'afflux extraordinaire de demandeurs d'asile.

Le présent projet prévoit également d'accorder à la Confédération, à titre subsidiaire, la compétence de répartir plus équitablement les requérants dans les différents cantons. L'élargissement du champ d'application de la clause de nécessité dans la loi sur l'asile devrait permettre au Conseil fédéral de réagir rapidement lorsque des changements importants inattendus surviennent lors du dépôt des demandes d'asile. L'engagement de personnel auxiliaire constitue, notamment, une mesure propre à dominer de telles situations.

Pour accélérer la procédure, il est envisagé que l'Office fédéral de la police puisse rendre une décision sur la base du dossier cantonal, sans nouvelle audition personnelle du requérant.

La détention en vue du refoulement proposée vise à assurer l'exécution des décisions de renvoi entrées en force. Les dispositions sur l'internement des étrangers actuellement en vigueur, de plus en plus appliquées aux demandeurs d'asile déboutés, sont simplifiées et se fondent sur une meilleure base légale.



Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 Données statistiques de l'évolution dans le domaine de l'asile

Depuis 1977, le nombre des demandes d'asile en Suisse n'a cessé d'augmenter. Cette progression s'est poursuivie en 1983 et 1984 avec respectivement 7886 et 7435 nouvelles requêtes. Elle s'est même accentuée au cours des dix premiers mois de l'année 1985: 8352 personnes avaient demandé l'asile au 31 octobre 1985, contre 6161 pour la même période en 1984.

L'examen des pays d'origine des requérants durant 1984 et 1985 confirme les observations faites lors des années précédentes, à savoir qu'ils proviennent en majeure partie de pays du Tiers-Monde. Voici les pourcentages respectifs (période de référence: de janvier à octobre) en provenance de l'Europe de l'Est 13 et 7 pour cent, d'Afrique 17 et 12 pour cent, d'Amérique latine 8 et 4 pour cent, d'Asie 62 et 77 pour cent.

Le fait que ces requérants s'établissent de manière très différenciée dans les cantons et préfèrent les grandes agglomérations est resté également inchangé durant l'année 1984. A cette époque, 70 pour cent des requérants se répartissaient dans les cantons de Bâle-Ville (19 %), Berne (15 %), Zurich (12 %), Genève (10 %), Vaud (9 %) et Fribourg (5 %). Durant les dix premiers mois de 1985, les cantons suivants accueillirent 71 pour cent des requérants: Vaud (18 %), Bâle-Ville (18 %), Berne (14 %), Zurich (9 %), le Tessin (6 %) et Genève (6 %).

S'agissant du traitement des demandes, la tendance amorcée dans les années quatre-vingt, voulant que les cas de refus soient toujours plus nombreux que les cas positifs, s'est confirmée. De janvier à octobre 1985, les demandes de 6832 personnes ont été traitées en première instance (3244 de janvier à octobre 1984). Parmi elles, l'asile a été accordé à 785 (490) personnes et refusé à 4755 (1541) autres. Le solde est représenté par des départs de requérants ou des retraits de demandes. En matière de procédure de recours, les chiffres sont les suivants: 3952 personnes ont interjeté recours en 1985 avec 261 décisions positives et 3272 décisions négatives rendues (y compris celles devenues sans objet).

Voici le nombre de procédures en suspens à fin octobre 1985: 14 789 en première instance à l'Office fédéral de la police, 8620 en seconde instance au Service des recours du Département fédéral de justice et police.

112 Révision, de la loi sur l'asile, du 16 décembre 1983 et augmentation du personnel s'occupant des réfugiés

La révision partielle, de la loi sur l'asile, du 16 décembre 1983, entrée en vigueur le 1^{er} juin 1984, avait principalement pour objectif d'accélérer la

procédure et comportait: suppression d'une instance de recours, décisions sur dossiers dans les cas manifestement infondés, rejet de l'asile assorti du renvoi de Suisse.

Les dispositions modifiées n'étant appliquées que depuis une année et cinq mois, il est prématuré de tirer des conclusions sur les effets de la révision. Les premières expériences faites sont toutefois énumérées ci-après.

Depuis le 1^{er} juin 1984, le Département fédéral de justice et police se prononce définitivement sur les recours en matière d'asile. La pratique ayant montré que les voies de recours à disposition sont utilisées par les requérants indépendamment des chances de succès, un raccourcissement de la procédure a ainsi été obtenu. Cela n'a eu, certes, qu'une influence limitée pour le Service juridique de l'Administration des finances – instance chargée d'instruire les décisions du Conseil fédéral – parce que les décisions de rejet, bien qu'en augmentation ces dernières années, n'étaient pas encore parvenues à ce stade de la procédure. Le changement dans la procédure a, en revanche, provoqué de nombreuses demandes de révision des décisions du Département; un tiers des décisions en moyenne font l'objet d'une telle demande.

Il est possible de renoncer à entendre personnellement le requérant dans les cas de demandes manifestement infondées prévus dans l'ordonnance sur l'asile actuelle. Seul un petit nombre de requêtes ont bénéficié de cette disposition du 1^{er} juin 1984 au 30 septembre 1985. Le message du 16 juillet 1983 concernant la révision de la loi avait déjà relevé que cette disposition particulière n'aurait que des effets réduits sur la durée de la procédure.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision, l'Office fédéral de la police prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse lorsque la procédure d'asile aboutit au rejet de la demande. Les cantons sont compétents pour l'exécution du renvoi. Certaines difficultés d'ordre pratique ont néanmoins surgi: insuffisances dans le contrôle de l'exécution parce que les cantons ne signalent pas systématiquement les renvois et les départs, différences dans l'exécution et la surveillance des décisions de renvoi, absence de réglementation légale au sujet de la détention en vue du refoulement.

Selon le nouveau droit, l'autorisation d'exercer une activité lucrative peut être accordée au requérant, alors que sous l'empire de l'ancien droit, elle était accordée en règle générale. Le canton a donc toute liberté d'appréciation et la Confédération n'est pas habilitée à intervenir. Dernièrement, certains cantons ont usé de cette liberté d'appréciation pour interdire temporairement aux requérants de travailler.

Pour faire face au surcroît de travail à la Division des réfugiés de l'Office fédéral de la police et au Service des recours du Département fédéral de justice et police, le Conseil fédéral a revendiqué des mesures touchant le personnel en même temps que la révision de la loi sur l'asile du 16 décembre 1983. Au cours des sessions de décembre 1983 et de juin 1984, 153 postes ont enfin été accordés par le Parlement aux services précités, alors que de précédentes demandes avaient été écartées.

Les mesures en matière de personnel visaient à traiter les demandes au fur

et à mesure de leur dépôt et à ramener la durée moyenne de la procédure à six ou huit mois. L'Office fédéral de la police a pu ainsi éviter que le nombre des cas en suspens n'augmente au cours des premiers mois de cette année. Bien que dans une modeste proportion, une diminution des cas en suspens est même intervenue durant cette période au Service des recours du Département fédéral de justice et police. Mais en définitive, les cas en suspens à fin septembre 1985 sont tout de même plus nombreux en raison du grand nombre de requêtes présentées en juillet, août et septembre.

Par conséquent, l'augmentation constante des demandes d'asile n'a pas permis de libérer du personnel pour se consacrer au traitement des cas en suspens. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a proposé au Parlement l'engagement de 70 collaboratrices et collaborateurs auxiliaires supplémentaires. Il ne faut toutefois compter avec un traitement accéléré et une diminution sensible des cas en suspens qu'au début de 1987. Le traitement simultané des nouvelles demandes reste l'objectif prioritaire; celui-ci ne sera atteint qu'à condition que l'effectif du personnel soit augmenté, que les mutations parmi le personnel s'amointrissent, enfin que le nombre des demandes se stabilise aux environs de 9000 par année. Chaque collaborateur devrait en outre traiter davantage de cas, ce qui ne va pas de soi. Diverses mesures d'ordre technique et d'organisation ont été prises jusqu'à maintenant pour faciliter le traitement des demandes (p. ex.: traitement de textes, chancellerie centralisée). La qualité des décisions en matière d'asile pourrait se ressentir de mesures de rationalisation supplémentaires. Enfin, encore davantage de fonctionnaires que maintenant quitteraient leur poste si les exigences devenaient toujours plus pressantes. Chose qu'il convient d'éviter à tout prix, étant donné que le personnel nouvellement engagé n'a, pour la plupart, pas de connaissances préalables du droit et de la pratique de l'asile et ne remplit les exigences du poste qu'au bout d'une année environ.

12 Les problèmes qui subsistent

121 Répartition inégale des requérants entre les cantons

Comme nous l'avons évoqué sous chiffre 111, la majeure partie des demandeurs d'asile sont répartis entre un petit nombre de cantons, et, de plus, regroupés dans quelques communes de ceux-ci. Le Département fédéral de justice et police a tenté, à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, d'obtenir une meilleure répartition, mais la solidarité intercantonale ne s'est pas toujours clairement manifestée. Certains cantons, plus touchés que d'autres, ont réclamé sans équivoque de la Confédération – et l'ont répété avec insistance lors de la dernière consultation – que le fardeau soit plus équitablement réparti entre tous. Le canton de Fribourg, par exemple, a même lancé une initiative à ce sujet.

Dans l'application de la loi sur l'asile, davantage encore qu'en d'autres domaines, la Confédération dépend de la collaboration des cantons; l'entretien, l'hébergement et l'assistance des candidats à l'asile sont l'affaire des

cantons. Les charges excessives qui peuvent en résulter ont amené certains cantons à des réactions intempestives, notamment à refuser d'accepter de nouvelles demandes d'asile. Par d'autres mesures en matière d'emploi (interdiction de travail de plusieurs mois pour tous les requérants), quelques offices cantonaux du travail et autorités de police des étrangers ont tenté de freiner l'augmentation des demandes. D'autre part, quelques cantons particulièrement mis à contribution ont demandé à la Confédération la prise en charge d'une partie des frais d'administration résultant de l'asile. En tant que responsable de la politique poursuivie en matière d'asile, la Confédération doit veiller à soulager les cantons les plus touchés.

122 Permanence de l'affluence de requérants d'asile

Il faut compter en 1985 sur neuf à dix mille demandes d'asile. Comme il y a aujourd'hui quelque vingt millions de réfugiés dans le monde et que ce chiffre est en augmentation, on ne peut exclure que des requérants d'asile ne viennent en plus grand nombre encore dans notre pays durant les années à venir. Durant les prochaines décennies, les nations industrialisées subiront encore les effets de l'évolution démographique, économique et politique dans de grandes parties d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Or, comme dernièrement des groupes toujours plus importants de réfugiés en provenance du même pays se dirigent vers la Suisse, une augmentation soudaine n'a rien d'utopique.

L'écart économique entre le Nord et le Sud et les mouvements de populations qui s'ensuivent sont, pour une bonne part, à l'origine du problème actuel des réfugiés et de l'asile, lequel est en fin de compte aussi un problème de migration. Les pays d'asile de l'Europe de l'Ouest ont des lois relativement restrictives à l'égard des étrangers et ne sont pas prêts à accueillir les émigrants du Tiers-Monde désireux d'échapper à la détresse économique et sociale. En revanche, leurs autorités et populations consentiront toujours à accorder l'asile à des réfugiés au sens propre du terme, c'est-à-dire à ceux qui sont persécutés pour des raisons politiques. Dans de telles conditions, il faut s'en tenir à une stricte application de la notion de réfugié, laquelle est parfois indépendante de motifs de fuite parfaitement légitimes. Les avis des milieux intéressés consultés se rallient presque tous, plus ou moins clairement, à cette conception. Seul le POCH insiste pour que le dénuement économique devienne un motif d'asile au même titre qu'une persécution politique. Pour sa part, l'Action Nationale voudrait restreindre la notion de réfugié et n'accorder l'asile qu'aux réfugiés du Monde occidental.

La politique suisse envers les étrangers ne prévoit en principe et en général l'octroi d'autorisations de séjour qu'aux candidats venant des régions de recrutement traditionnelles. Les ressortissants du Tiers-Monde ont donc fort peu de chance d'obtenir une telle autorisation. Comme échappatoire, il ne leur reste que la possibilité de déposer une demande d'asile. Ils peuvent ainsi, le cas échéant, même exercer une activité lucrative. Les requérants indigents bénéficient en outre de l'assistance et la durée de la procédure fait qu'ils sont certains de pouvoir rester quelques années en Suisse. Ce qui pré-

cède ne permet donc nullement d'espérer une diminution des demandes à l'avenir.

Encore beaucoup trop longue actuellement, la durée de la procédure créée de multiples problèmes aux autorités cantonales d'assistance et aux œuvres d'entraide. Faut-il favoriser l'intégration du requérant dans notre société ou y renoncer? Sur la réponse à donner à cette question, les avis des autorités et des œuvres d'entraide d'une part, des intéressés eux-mêmes d'autre-part, divergent. Les derniers voient dans une intégration accélérée la possibilité de se créer, en Suisse pour un temps plus ou moins long, une nouvelle existence. Les autres s'y opposent parce que l'issue de la procédure en matière d'asile est incertaine et qu'en cas de rejet de la demande, le requérant sera, sous réserve du principe de non-refoulement (ch. 21.01), renvoyé en règle générale de Suisse.

Le droit en vigueur n'octroie au Conseil fédéral aucune latitude de réagir efficacement et rapidement face à des changements de situation imprévisibles dans le domaine de l'asile. L'idée maîtresse de la motion Lüchinger, adoptée par les Chambres, est bien de créer des conditions d'intervention du Conseil fédéral en matière d'asile, face à des situations de crise. Le motionnaire demande également une nouvelle accélération de la procédure d'asile et l'introduction de mesures visant à diminuer l'attrait de la Suisse pour les requérants qui cherchent à y être accueillis pour des motifs qui ne sont pas pertinents du point de vue du droit d'asile.

123 Difficultés dans l'exécution du renvoi

L'exécution d'une décision de renvoi passée en force, après rejet de la demande d'asile, est de la compétence des autorités cantonales de police des étrangers. Si l'étranger ne quitte pas la Suisse avant l'échéance du délai de départ qui lui a été imparti, il peut être refoulé. Souvent, les requérants se soustraient cependant à cette obligation de départ en «disparaissant», c'est-à-dire en séjournant sans autorisation ailleurs dans le pays. Le refoulement, ou plutôt l'éloignement forcé de Suisse, ne peut donc souvent intervenir, puisque l'intéressé reste introuvable. Enfin, le droit fédéral ne donne aux autorités aucune possibilité de mettre un étranger en détention, en vue de son refoulement.

La crédibilité de la politique d'asile du Conseil fédéral dépend de l'exécution des décisions de renvois raisonnablement exigibles, lorsque l'asile n'est pas accordé. Les demandeurs d'asile qui ne sont pas reconnus comme réfugiés sont en principe renvoyés de Suisse, et au besoin refoulés de manière coercitive, même si cela s'avère pénible parfois. Des exceptions seront faites lorsque le principe du non-refoulement ou un aspect humain particulièrement pénible le justifieront, ou que les documents nécessaires au départ feront défaut sans que l'on puisse s'en procurer.

13 Solutions proposées

131 Répartition des requérants d'asile entre les cantons

En vertu du droit en vigueur, il est de règle que le requérant détermine lui-même, en choisissant son lieu de séjour, le canton qui sera compétent pour la prise en charge de son cas. Différents facteurs influencent l'afflux des requérants dans certains cantons. D'une part, le plus souvent, les requérants s'adressent aux autorités de police des étrangers du canton sur le territoire duquel ils arrivent, venant de l'étranger. D'autre part, l'Office fédéral de la police tient pour vraisemblable l'existence, à l'étranger, de filières destinées à les canaliser en certains endroits. En outre, la situation économique favorable et la réputation de certaines villes suisses dans les pays d'origine des requérants jouent également un rôle. Genève, où siègent des organisations internationales comme le Comité international de la Croix-Rouge et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, en est l'exemple. Regroupés en fonction de leur ethnie, certains candidats à l'asile se trouvant déjà en Suisse y attirent d'autres compatriotes, parfois même en gardant avec leur patrie des contacts que les moyens modernes de communication facilitent.

Il paraît donc nécessaire d'introduire dans la loi une disposition relative à la répartition des requérants d'asile. Pour tenir compte des contingences de notre Etat fédéraliste et donner aux cantons la possibilité d'arrangements librement consentis, nous recommandons l'octroi d'une telle compétence, subsidiairement, à la Confédération.

Cette proposition a rencontré une large adhésion lors de la procédure de consultation, en particulier auprès d'une majorité des cantons. L'un ou l'autre d'entre eux y a bien vu une atteinte à la souveraineté cantonale ou a fait observer que les cantons économiquement faibles ne pourraient accueillir davantage de requérants. Le mode de répartition aura donc à prendre ces objections en considération.

Pour soulager financièrement les cantons, nous proposons que la Confédération participe à leurs frais d'administration dans le domaine de l'asile. Cette contribution a été réclamée par les trois quarts des gouvernements cantonaux, ainsi que par le Parti socialiste suisse (PSS) et le Parti radical-démocratique suisse (PRD). La Confédération devrait aussi avoir la possibilité de contribuer financièrement aux programmes d'occupation organisés par les cantons.

132 Capacité d'agir des autorités lors de circonstances exceptionnelles

Comme relevé au chiffre 122, aucun indice ne permet d'envisager une diminution, à plus ou moins long terme, des demandes d'asile. La motion Lüchinger demande à ce que les autorités fédérales puissent intervenir également lorsqu'il y a une très forte affluence de requérants.

Selon le droit en vigueur (art. 9 de la loi sur l'asile), le Conseil fédéral n'est

autorisé à prendre des mesures particulières qu'en période de crise ou de guerre dans les limites du droit de nécessité. Trois situations exceptionnelles sont prévues à l'article 9 de la loi: une tension internationale grave (1^{er} al.), le déclenchement d'un conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée (1^{er} al.) ou l'absence dans le pays de possibilités d'hébergement durable des réfugiés (3^e al.). Le caractère des circonstances exceptionnelles précitées et la faculté éventuelle de déroger à la loi sur l'asile, dans le contexte prédominant de notre ordre juridique soumis au principe de la légalité, indiquent clairement quelle prudence est à observer dans l'application de ces dispositions. Les situations extraordinaires ont été délimitées sans équivoque par le Conseil fédéral et le Parlement, lorsqu'ils promulguèrent la loi et cet article neuvième, à savoir: des situations pouvant compromettre la sécurité de la Suisse et exigeant une réaction rapide du Conseil fédéral, analogues à celles que les expériences accumulées au cours des deux guerres mondiales ont rendues probables.

Dans ce contexte, il n'est actuellement pas possible de déroger aux prescriptions légales seulement parce que l'on rencontre des difficultés dans leur exécution ou pour composer avec un accroissement important des demandes d'asile. D'un autre côté, même en temps de paix, un trop grand nombre de réfugiés ou de candidats à l'asile peut causer de sérieuses difficultés à la Suisse. C'est la raison pour laquelle le champ d'application de l'article 9 de la loi sur l'asile mériterait d'être élargi. Un afflux extraordinairement important de requérants doit, en temps de paix, devenir une circonstance exceptionnelle supplémentaire.

Les différentes opinions sur l'élargissement de cette clause de nécessité divergent toutefois profondément.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés fait observer que la notion de réfugié, telle que définie dans la Convention sur le statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et le Protocole du 31 janvier 1967, en serait influencée puisque la reconnaissance du statut de réfugié dépendrait des capacités d'accueil de la Suisse. Quant à la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse et à Amnesty International, ils craignent que le principe du non-refoulement de réfugiés en temps de paix ne soit plus respecté de ce fait.

L'Union syndicale suisse a relevé le danger de s'écarter des «Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre» émis par le Conseil fédéral le 1^{er} février 1957, n'autorisant des restrictions dans l'octroi de l'asile que pour des raisons de défense militaire ou de déficit alimentaire de la population. Comme elle, le Parti socialiste suisse voudrait éviter qu'une telle disposition soit appliquée de manière différente selon l'origine des réfugiés.

Différents milieux estiment d'autre part que les dispositions permettant au Conseil fédéral de déroger à la loi sont trop imprécises. D'autres critiques (en particulier de la part des Eglises, de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, d'Amnesty International et du Parti démocrate chrétien suisse [PDC]) estiment que l'Exécutif ne doit pouvoir invoquer la clause de néces-

sité que dans les cas où le législateur – même par le biais de dispositions d'urgence – n'est plus à même d'intervenir à temps. Or, une intervention paraît encore possible face à un afflux important de candidats à l'asile.

Enfin, la Conférence régionale des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse et celle des directeurs cantonaux de l'assistance publique ont déclaré qu'une telle disposition ne serait pas fondée, puisqu'en temps de paix, il ne s'agirait nullement d'un octroi limité de l'asile à des réfugiés, mais de l'impossibilité d'héberger des candidats à l'asile en trop grand nombre.

Les partisans d'un élargissement des situations exceptionnelles, parmi lesquels une grande partie des cantons sont représentés, l'ont accepté dans l'ensemble sans entrer dans d'autres considérations. Seul, le Parti radical-démocratique suisse a estimé qu'il convenait de limiter l'accueil de réfugiés également en l'absence de tension internationale accrue ou d'état de guerre. Un tel contingentement n'entrerait toutefois en ligne de compte que si une pratique conséquente de l'asile ne permettait pas de parvenir à nos fins. D'autres avis, de tendance positive, voulaient que soit précisé dans l'ordonnance sur l'asile ce que l'on entendait par une affluence extraordinaire de requérants d'asile.

Le canton d'Unterwald-le-Haut tenait à s'assurer qu'en temps de paix la Suisse accorderait toujours sa protection aux personnes persécutées politiquement; il ne pouvait s'agir en l'occurrence que d'empêcher la venue de personnes sollicitant l'asile sans motifs justifiés. Cette affirmation est d'une grande importance. Le Conseil fédéral entend, même en situation exceptionnelle, appliquer en premier lieu le droit ordinaire. Il aimerait pouvoir adopter une politique de personnel plus souple, permettant d'augmenter temporairement l'effectif pour maîtriser un afflux intempestif de demandes. A l'exception du Parti radical-démocratique et des organisations patronales, notre proposition de déroger au plafonnement du personnel a été bien accueillie par les milieux qui se sont prononcés à son sujet. Ce n'est qu'en dernière extrémité que le Conseil fédéral aurait à faire valoir la clause du droit de nécessité.

L'application du droit de nécessité ne pourrait se dispenser de respecter les principes de la proportionnalité et du non-refoulement des réfugiés, ce qui signifie que le Conseil fédéral doit d'abord prendre des mesures en matière de procédure d'asile. Le Parti radical démocratique a également accepté expressément que des restrictions soient progressivement apportées au statut des réfugiés et des candidats à l'asile. Cela pourrait intervenir en donnant aux cantons la compétence de décider en première instance ou en adoptant une procédure accélérée pour certaines catégories de requérants. Le refoulement de réfugiés dans le pays où ils sont persécutés ou un critère de refus d'ordre géographique – c'est-à-dire que seuls les réfugiés ayant une origine déterminée seraient acceptés – n'entrent pas en ligne de compte en vertu du principe de non-refoulement (voir ch. 21.01). Le contrôle démocratique serait de toute façon garanti: en effet, en vertu de l'article 9, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile, le Conseil fédéral est tenu d'informer immédiatement l'Assemblée fédérale des dispositions qu'il a prises. En revanche, comme il n'est pas possible de prévoir le futur développement en



matière d'asile, ni de préjuger de ses conséquences dans le pays, il serait inopportun, pour ne pas dire impossible, de prévoir dans l'ordonnance sur l'asile, ce qu'il faut entendre par «affluence extraordinaire de requérants d'asile».

133 Accélération de la procédure

La procédure actuelle garantit un examen scrupuleux d'états de faits, parfois complexes, afin d'apprécier avec certitude les risques courus par le requérant dans son pays d'origine. Difficile de nier toutefois que le respect des garanties offertes par le droit est à l'origine d'une procédure prenant du temps, mobilisant du personnel et source de chevauchements. Avec le personnel nouvellement engagé, nous espérons atteindre prochainement le délai de traitement idéal – entre six et huit mois – depuis le dépôt d'une demande d'asile jusqu'à l'entrée en force de la décision, tout au moins pour ce qui concerne les nouvelles demandes d'asile. Les expériences faites au cours des dernières années ont démontré que l'accélération de la procédure reste un objectif prioritaire et qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter que les cas en suspens ne s'accumulent à l'avenir. Comme déjà mentionné, quelque 9000 à 10 000 demandes auront été déposées en 1985. Par conséquent, le retard accumulé ne pourrait être résorbé par du personnel supplémentaire, la venue de celui-ci n'ayant d'effet qu'à moyen terme. Il convient donc d'examiner si d'autres mesures susceptibles d'accélérer encore la procédure ne doivent pas d'ores et déjà être envisagées.

L'audition pendant plusieurs heures du requérant, ne parlant d'ailleurs souvent pas l'une des langues nationales, explique le temps consacré au traitement de presque tous les cas. La loi sur l'asile accorde au requérant le droit d'être entendu personnellement chaque fois que l'autorité compétente estime ne pas pouvoir agréer sa requête.

L'Office fédéral de la police et le Service des recours du Département fédéral de justice et police ont pris ces dernières années diverses mesures de rationalisation qui ont contribué à une meilleure efficacité.

Une nouvelle accélération de la procédure en matière d'asile ne sera possible dans un délai utile qu'en modifiant les dispositions y relatives de la loi. De telles tentatives butent toutefois sur les droits fondamentaux à respecter en matière d'asile. En aucun cas, une procédure purement administrative n'entre en ligne de compte.

Donner la possibilité à l'Office fédéral de la police de faire facultativement des auditions représente la seule modification de procédure envisageable. L'Office fédéral pourrait alors prendre une décision aussi sur la base du dossier, après audition circonstanciée par le canton.

De nombreux avis et suggestions touchant à l'accélération de la procédure ont été recueillis au cours de la procédure de consultation. Notre proposition n'était que rarement approuvée sans réserve; l'opposition fut majoritaire. Les critiques des opposants s'expriment de trois manières: charger encore davantage les cantons paraît problématique à plusieurs de leurs gour-

vernements; les Eglises, les œuvres d'entraide, diverses organisations de défense des droits de l'homme mais également certains partis politiques (PSS, POCH, PDT) y voient une atteinte à l'Etat de droit. Enfin, les milieux de l'assistance publique doutent que la mesure soit efficace.

Les petits cantons, plus spécialement, estiment qu'ils auraient de la peine à recruter du personnel adéquat pour procéder à l'audition des requérants et font valoir, pour eux également, un plafonnement de personnel. L'information spécifique à recueillir sur les différents pays étrangers semble aussi dépasser leurs possibilités. Une prise en charge des frais des cantons résultant de leur contribution à la procédure d'asile est susceptible d'atténuer ces objections (voir ch. 21.10).

Dans de nombreuses réponses, notre proposition est apparue comme une démarche vers une cantonalisation de la procédure d'asile, au détriment donc de l'unité de doctrine. La Commission fédérale consultative pour les problèmes des étrangers et la Conférence des évêques suisses ajoutèrent que la manière de procéder à l'audition et la rédaction des procès-verbaux influenceraient les décisions de l'autorité fédérale.

Pour beaucoup d'autres milieux consultés, dont le Parti socialiste suisse et l'Union pour la défense de l'Etat de droit et les droits individuels, ce serait une atteinte au droit d'être entendu; ils estiment en effet que l'Office fédéral de la police, ayant à statuer sur d'importants droits fondamentaux, se doit d'entendre les requérants en personne.

De l'avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, la procédure d'asile sert très souvent à apprécier la sincérité des requérants. A cet effet, non seulement l'impression personnelle, mais la connaissance et l'expérience des situations particulières rencontrées par les requérants, telles que les conditions politiques et sociales régnant dans leurs pays d'origine, sont déterminantes. Les cantons ne pourraient qu'insuffisamment souscrire à ces exigences.

Pour Amnesty International, le fractionnement des responsabilités entre une instance d'instruction et une autorité de décision serait regrettable, car aucune des deux ne se sentirait totalement engagée par la décision.

Pas plus que ceux qui sont favorables à notre proposition, c'est-à-dire principalement les gouvernements cantonaux, nous ne partageons ces appréhensions; notre solution se fonde sur la constatation que souvent la seconde audition à l'Office fédéral de la police n'apporte pas d'éléments d'appréciation nouveaux, mais se borne à approfondir certains aspects du procès-verbal cantonal. Naturellement, les auditions à l'Office fédéral ne diminueront que dans la mesure où un échange accru d'informations sur les pays de provenance et une formation y relative permettront aux cantons de présenter à l'Office fédéral des demandes susceptibles de décision immédiate. Les autorités cantonales devront donc interroger les candidats de manière plus approfondie sur leurs motifs d'asile et sur les possibilités d'un éventuel renvoi. D'ailleurs, la plus grande importance donnée à l'audition cantonale, la présence du représentant de l'œuvre d'entraide et une meilleure informa-

tion des fonctionnaires cantonaux, auront, nous semble-t-il, des effets positifs sur la motivation et le sens des responsabilités de ces derniers.

Ainsi, l'égalité de traitement des candidats à l'asile est sauvegardée puisque, comme jusqu'à présent, une seule autorité rend les décisions, à savoir l'Office fédéral de la police. D'autres pays d'Europe occidentale procèdent de manière semblable pour déterminer le statut de réfugié. Les recommandations du Conseil de l'Europe et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sont également respectées, puisque la décision en matière d'asile incombe toujours à une autorité centrale et reste susceptible de recours.

Enfin, quelques milieux (p. ex. la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique et l'Alliance des indépendants) émettent des doutes sur la prétendue efficacité des mesures proposées. Il serait absurde de mettre en place dans les cantons une administration chargée des réfugiés, alors qu'il en existe déjà une sur le plan fédéral. Et dans la phase d'introduction tout au moins, il est à craindre que les demandes ne pourraient être traitées qu'avec retard. S'étant améliorée ces derniers temps, la procédure en première instance est précisément celle qu'il ne faudrait pas modifier. A ce qui précède, il faut objecter que les cantons contraints d'accueillir un grand nombre de requérants ont d'ores et déjà formé leur propre personnel responsable des étrangers, pour traiter les demandes d'asile. En outre, l'Office fédéral de la police n'est, depuis ces derniers mois, plus en mesure de faire face aux nouvelles demandes d'asile.

Outre un changement fondamental dans la procédure d'asile, d'autres dispositions de second ordre seraient de nature à la simplifier et à l'accélérer encore. La pratique a montré que les requérants changent souvent d'adresse sans en informer les autorités compétentes ou ne répondent pas aux convocations. Actuellement, les requérants qui refusent de prêter leur concours ne rencontrent pas d'inconvénients majeurs; cela retarde seulement la procédure. Aussi, proposons-nous d'introduire dans la loi sur l'asile une disposition sur le domicile de notification, suggestion qui a presque unanimement été approuvée lors de la consultation. Eu égard aux droits fondamentaux qui sont en jeu, une sanction plus sévère, telle que la perte du droit à ce que la procédure continue, a paru inadéquate.

Une autre amélioration pourrait consister en ce que l'Office fédéral de la police assortisse la décision d'irrecevabilité à celle du renvoi, laquelle incombe auparavant aux autorités cantonales de police des étrangers.

Dans bien des cas, l'établissement des faits est rendu difficile par les requérants qui détruisent sciemment leurs papiers nationaux pour cacher leur véritable identité. Les mesures d'identification, dont notamment le relevé des empreintes digitales, servent précisément à combattre de tels abus et à éviter plusieurs procédures pour les mêmes personnes. Pratiquement tous les cantons, de même que l'Association des chefs de police cantonale des étrangers et la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique, demandent qu'à l'avenir soit vérifiée l'identité de l'ensemble des requérants. Bien que représentant une atteinte aux libertés individuelles, cette

mesure nous paraît justifiée par rapport à l'intérêt supérieur de la collectivité d'éviter des procédures superflues. Les cas dans lesquels un requérant a présenté plusieurs demandes d'asile sont loin d'être rares ces derniers temps. Les coupables croyaient peut-être augmenter ainsi leurs chances d'obtenir l'asile, ou tentaient de cumuler des prestations d'assistance.

134 Exécution de décisions de renvoi / Nouvelle réglementation de l'internement

La présente révision entend également créer des conditions permettant aux autorités de renvoyer de Suisse les requérants dont la demande est rejetée, et qui ne sont pas autorisés à y séjourner en vertu d'une autre réglementation. L'absence d'une disposition sur la détention en vue du refoulement, dans le droit applicable aux étrangers, est à l'origine d'une situation très insatisfaisante en ce qui concerne l'application de la loi sur l'asile.

Jusqu'ici, un étranger qui entendait se soustraire à un renvoi ou une expulsion, ne pouvait être détenu que sur la base des dispositions cantonales. Lorsqu'elles faisaient défaut, les cantons n'avaient, dans bien des cas, pas la possibilité d'exécuter les décisions de renvoi passées en force après rejet de la demande d'asile. L'introduction d'une détention en vue du refoulement permettrait de mettre en détention la personne concernée, dès le moment où la décision de renvoi est exécutoire jusqu'au moment du départ. Cette mesure résoudrait bon nombre des difficultés pratiques et juridiques rencontrées présentement. La mesure précitée a paru nécessaire à quasiment tous les milieux intéressés, mais les opinions divergent sur la durée maximale autorisée et sur les autres modalités.

Selon le droit en vigueur, l'internement est la seule mesure de remplacement lorsque le refoulement n'est ni réalisable, ni exigible. La plupart des dispositions concernant l'internement sont contenues dans une ordonnance (ordonnance du 14 août 1968 sur l'internement des étrangers; RS 142.281). L'internement sous forme de placement libre a pris une nouvelle signification ces derniers temps lorsqu'il s'est agi de régler la présence de requérants d'asile déboutés, ne pouvant, pour une raison quelconque, être contraints de regagner leur pays d'origine.

Parallèlement, différents milieux (Eglises, œuvres d'entraide, organisations de défense des droits de l'homme, partis politiques, UDC exceptée, etc.) ont demandé d'étudier une solution pour les personnes dont la situation s'apparente à celle des réfugiés. Les propositions vont de l'asile temporaire, dit aussi «petit asile» (PSS, PRD, Conférence des évêques suisses) jusqu'à une autorisation de séjour particulière octroyée au niveau fédéral prévoyant un accueil momentané et dénommée «admission provisoire» (Fédération des Eglises protestantes, Amnesty International), en passant par une libéralisation de l'autorisation de tolérance ou pour raisons humanitaires (PDC, canton de Zurich, OSAR, Commission fédérale consultative pour les problèmes des étrangers, Ligue suisse des droits de l'homme).

Les partisans du «petit asile», estiment qu'un tel statut, octroyé aux person-

nes faisant l'objet de persécutions collectives, accélérerait la procédure. Nous ne pouvons nous rallier à ce point de vue. D'abord octroyé après une procédure sommaire, aux représentants d'une minorité religieuse ou ethnique persécutée, le «petit asile» serait révoqué une fois la situation politique de leur pays d'origine rétablie. Comment ne pas craindre qu'à ce moment précis, les intéressés se réclament d'une procédure individuelle. Que de temps perdu alors, avec l'inconvénient supplémentaire qu'en cas d'issue négative de la procédure d'asile, le renvoi ne soit plus possible en raison de l'intégration intervenue entre-temps.

Du point de vue constitutionnel, quelques réserves sont à formuler à l'encontre d'une autorisation de séjour en vertu de dispositions ordinaires applicables aux étrangers. Conformément à l'article 69^{ter}, 2^e alinéa, de la constitution, ce sont les cantons qui déterminent quels étrangers sont autorisés à séjourner sur leur territoire. En principe, les autorités fédérales ne peuvent pas contraindre un canton à accorder une autorisation contre son gré, ni décider elles-mêmes de l'octroi.

En raison de ce qui précède, nous vous proposons d'en rester à la conception d'une mesure incidente ne portant effet que tant que le refoulement n'est ni possible, ni exigible. Nous avons néanmoins prévu des simplifications dans l'application et la prolongation éventuelle de la mesure, par rapport aux dispositions en vigueur en matière d'internement. Dans la procédure de consultation, il ne fut question que d'un internement en milieu ouvert pour les cas normaux et dans un établissement approprié pour les personnes qui présentent un certain risque pour la sécurité; ces mesures ont trouvé un écho favorable, principalement dans les cantons. La définition «internement en milieu ouvert» a certes provoqué la surprise de nombreuses personnes consultées. Indépendamment de l'antinomie des termes, la définition est ressentie comme discriminatoire. En conséquence, nous l'avons remplacée par «admission provisoire».

Pour le surplus, le statut de l'étranger «admis provisoirement», s'agissant plus spécialement du domicile, de la liberté de mouvement, des possibilités de travail, est comparable à celui imparti jusqu'ici par le «placement libre». Il n'est pas prévu que l'interné ait droit au regroupement familial, ni à se voir accorder une autorisation de séjour en vertu de dispositions ordinaires, pas plus qu'un intéressé ne peut personnellement solliciter son admission provisoire. Les cantons restent habilités à recourir contre une décision d'admission provisoire. En dehors de l'admission provisoire, l'internement (hébergement dans un home approprié) subsiste à l'intention de personnes qui compromettent l'ordre public ou mettent en danger la sûreté de l'Etat.

135 Aide en vue du retour et de la réintégration

Pour assurer la crédibilité de la politique d'asile, il faudra bien continuer à renvoyer les requérants dont la demande est rejetée. Cela ne doit pourtant nullement signifier que cette politique ne s'exerce que dans les limites de

notre pays. L'aide aux réfugiés ne consiste pas seulement en l'accueil de personnes sur le territoire de l'Etat. La recherche concrète de solutions durables dans les pays tiers ou les pays d'origine des requérants fait également partie d'une politique de l'asile à caractère humanitaire.

Atteignant quelque 80 pour cent, la proportion des demandes rejetées est actuellement élevée. En règle générale, cela signifie que le requérant doit quitter la Suisse. En réalité, cela équivaut à un retour dans le pays qu'il a quitté précisément parce qu'il y connaissait une situation personnelle défavorable.

Principalement sous forme de conseils, une aide certaine peut être offerte à la personne en cause. Les possibilités d'une réinstallation dans une région avec laquelle elle a des affinités culturelles doivent être exploitées.

Pour autant que leurs propres moyens financiers n'y suffisent pas, les réfugiés reconnus désireux de regagner leur patrie – où la situation politique s'est normalisée – devraient pouvoir obtenir de la Confédération une aide financière leur facilitant cette démarche.

136 Propositions non retenues

136.1 Réorganisation de l'hébergement, de l'encadrement et de l'audition des requérants d'asile

Quelques cantons ainsi que l'Association des chefs de police cantonale des étrangers ont proposé la modification suivante de la procédure d'asile ainsi que du concept d'encadrement des requérants: La Confédération crée des centres d'accueil régionaux, gérés par des œuvres d'entraide reconnues et dans lesquels tous les requérants sont hébergés. Les requérants y sont entendus par des collaborateurs de l'Office fédéral de la police. Ce n'est qu'après la décision de première instance, et à condition qu'elle soit positive, que les requérants seront répartis dans chaque canton selon une clé de répartition déterminée. En cas de demande d'asile manifestement infondée, l'Office fédéral de la police doit prendre la décision de ne pas entrer en matière. Durant une éventuelle procédure de recours, le requérant doit rester dans un centre pour réfugiés.

Cette solution, selon ceux qui la proposent, soulagerait les cantons, l'administration et l'assistance. Elle permettrait un traitement rapide des demandes d'asile abusives et présenterait en outre des avantages sur le plan de l'hygiène publique et de la sécurité.

Nous sommes très sceptiques à l'égard de cette solution qui propose en matière d'asile une répartition des tâches entièrement nouvelle entre la Confédération et les cantons. Tout d'abord, elle ne contribue pas à accélérer la procédure, puisque l'Office fédéral ne serait dispensé d'aucune des tâches qu'il assume en ce moment. De plus, la Confédération aurait probablement plus de difficultés que les cantons à trouver les endroits appropriés pour ouvrir des centres. Des centres d'accueil pour réfugiés appartenant à la Confédération ne se justifieraient que s'ils pouvaient héberger au moins 500

requérants, ce qui ne ferait que rendre plus difficile la recherche de leur emplacement de même que leur gestion. Enfin – ainsi que des expériences en Europe l'ont montré –, l'ouverture de grands centres n'a pas d'effet dissuasif à moyen terme, contrairement à ce que semblent penser les partisans de cette solution. Un séjour prolongé dans un centre conduit en outre à l'isolation sociale et peut porter atteinte au bien-être psychique des intéressés. Si des centres d'accueil pour réfugiés doivent être ouverts, ils doivent être d'importance moyenne pour que leur intégration dans un quartier ou une commune soit pour autant réalisable.

Malgré ces réserves, on ne saurait exclure que tôt ou tard il faille envisager sérieusement la création de centres d'accueil importants. Toutefois, nous considérons qu'une telle mesure ne se justifiera que si les cantons, en dépit de tous les efforts entrepris, ne sont plus à même d'assurer l'exécution de la loi.

136.2 Décentralisation de l'Office fédéral de la police

Selon différentes réponses (p. ex., de la part de la Conférence régionale des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse, de milieux ecclésiastiques, du PSS, de la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers), l'Office fédéral de la police devrait aller interroger les requérants dans les différents cantons conformément à une précédente suggestion de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés. Cette solution aurait évidemment quelques avantages: par exemple, les cantons et la Confédération s'accorderaient mieux pour désigner les cas prioritaires. Pourtant, elle doit être rejetée pour des raisons d'organisation et d'économie d'entreprise; la décentralisation entraînerait des charges supplémentaires à l'Office fédéral de la police qui devrait, pour garder une unité de doctrine, réunir régulièrement ses fonctionnaires. L'obtention d'informations en serait également alourdie. Pour éviter d'autres retards dus à ces inconvénients, il faudrait donc encore du personnel supplémentaire. Quant à l'audition simultanée du requérant par les fonctionnaires cantonaux et fédéraux, elle aurait pour désavantage que le second ne puisse plus se préparer sur la base du procès-verbal cantonal et recueillir le complément d'informations. Enfin, les fonctionnaires fédéraux qui resteraient en poste dans les différents cantons ne pourraient faire suffisamment valoir leurs connaissances spécifiques de certaines régions, lorsque des changements importants surviennent dans la provenance des demandeurs d'asile. De fréquents changements du lieu de travail seraient difficilement exigibles. Or, les requérants qui se sont récemment regroupés dans un canton ont précisément une tout autre origine que les précédents.

L'Office central suisse d'aide aux réfugiés n'a d'ailleurs pas renouvelé sa proposition lors de la consultation.

136.3 Procédure d'admission cantonale

Plusieurs gouvernements cantonaux estiment que les cantons devraient, dans une procédure préliminaire, refuser d'entrer en matière sur les deman-

des d'asile abusives émanant par exemple d'étrangers frappés d'une interdiction d'entrée ou d'expulsion du territoire suisse, de travailleurs au noir, etc. Le refus cantonal pourrait faire l'objet d'un recours devant le Département fédéral de justice et police.

Nous sommes plutôt d'avis que de tels cas doivent, à l'avenir, pouvoir être tranchés sur la base du dossier, ce qui irait dans le sens de l'accélération de la procédure souhaitée. On peut douter qu'une nouvelle forme de procédure, néanmoins susceptible de recours, contribue vraiment à gagner du temps. Les recours seront l'occasion d'une argumentation juridique portant principalement sur des questions formelles, alors qu'il nous importe davantage d'apprécier la qualité de réfugié du requérant. En outre, l'Office fédéral de la police est mieux à même de faire respecter le principe du non-refoulement (ch. 21.01) valable également pour les requérants déboutés.

136.4 Droit de recours des cantons

D'autres gouvernements cantonaux ont revendiqué, dans leurs réponses, le droit pour les cantons de recourir au Département fédéral de justice et police contre une décision d'octroi de l'asile de l'Office fédéral de la police. Il suffirait de compléter l'article 47, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile en ce sens.

En vertu de l'article 69^{ter}, 2^e alinéa, lettre d, de la constitution, le droit de statuer définitivement sur le refus de l'asile incombe à la Confédération. Dans un Etat fédéraliste, une telle attribution de compétence s'explique en regard de l'importance de l'asile sur le plan national et en politique extérieure. D'un autre côté, la Confédération n'a pas de territoire propre où elle puisse accueillir des réfugiés. Les obligations que les cantons doivent assumer lorsque l'asile est accordé découlent de notre Etat fédéraliste. Il ne serait par conséquent pas admissible d'habiliter les cantons à recourir contre des décisions d'octroi de l'asile.

136.5 Exclusion des assurances sociales

La Conférence des directeurs cantonaux d'assistance suggère d'exclure des assurances sociales les requérants d'asile qui seraient assignés à des travaux d'un ou de quelques jours dans le cadre de programmes d'occupation cantonaux.

De telles exemptions sont difficilement conciliables avec les objectifs des dispositions de la constitution en la matière ainsi qu'avec la conception des différentes assurances sociales, lesquelles prévoient en principe une obligation assez générale. Les requérants d'asile qui participent à des programmes d'occupation ne sont d'ailleurs en général soumis qu'à l'assurance-accident obligatoire. Compte tenu des risques assurés (accidents et maladies professionnels), cette assurance est nécessaire et sans nul doute dans l'intérêt du requérant. Dans les autres branches des assurances sociales, il n'y a obligation de cotisations que lorsque le requérant a un revenu. L'argent de poche que reçoit le requérant occupé par une institution n'est pas considéré comme tel.

136.6 Statut personnel du requérant d'asile

Selon la Conférence des directeurs d'assistance, le statut juridique personnel du requérant d'asile devrait également être défini dans la loi sur l'asile. La pratique de l'état civil a montré que des problèmes ont surgi lors de mariages de requérants d'asile. Les autorités cantonales de surveillance de l'état civil, en collaboration avec l'Office fédéral de la police, préparent des directives à l'intention des offices d'état civil, afin d'éliminer les difficultés courantes. Les problèmes résultant principalement de la lenteur de la procédure d'asile, les efforts doivent porter sur son accélération. Nous craignons en revanche que le règlement de quelques questions controversées de droit civil dans la loi sur l'asile, comme par exemple le domicile du requérant d'asile, ne provoque davantage de problèmes qu'il n'en résout.

2 Partie spéciale: Commentaire des modifications légales

2.1 Modification de la loi sur l'asile

21.01 Octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles (Art. 9)

L'article 9 de la loi sur l'asile, dans sa version actuelle, traite des cas graves de conflits armés ou de tension internationale ayant des incidences directes sur la Suisse. En élargissant, au 1^{er} alinéa, les compétences du Conseil fédéral de décréter le droit de nécessité, il devrait pouvoir intervenir à l'avenir également en temps de paix dans les situations qui causent des problèmes d'assistance et d'exécution insurmontables à la Confédération et aux cantons. Une augmentation soudaine et massive des demandes d'asile pourrait représenter une telle situation exceptionnelle. L'élargissement de ses compétences permettrait au Conseil fédéral, en outre, de prévoir des mesures adéquates avant que la mobilisation de forces militaires ne devienne nécessaire.

Dans l'application du droit de nécessité, les obligations de la Suisse découlant du droit international public demeurent réservées. On entend par là le principe du non-refoulement. Ce principe signifie qu'aucune personne ne peut être contrainte, de quelque manière que ce soit, à se rendre dans un pays dans lequel sévissent la persécution politique ou les traitements inhumains ou encore d'où elle risquerait d'être contrainte à se rendre dans un tel pays. Ce principe est également applicable aux réfugiés qui se présentent à la frontière suisse. Le principe du non-refoulement est partie intégrante du droit coutumier international. La Suisse doit, en plus, tenir compte du droit des traités internationaux. Tant la Convention sur le statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (art. 33; RS 0.142.30) que la Convention européenne des droits de l'homme (art. 3; RS 0.101) contiennent une clause de non-refoulement. De même l'article 45 de la loi sur l'asile et le droit fondamental de la liberté individuelle interdisent le refoulement de réfugiés vers les Etats qui les persécutent.

21.02 Mesures à prendre par les cantons (Art. 9a)

Tel que proposé, l'article 9a se rapporte tant aux circonstances exceptionnelles déjà mentionnées dans la loi qu'au nouvel état de fait. Afin d'épuiser toutes les possibilités d'accueil de réfugiés, même lors de circonstances exceptionnelles, les cantons doivent arrêter les mesures à prendre pour exécuter les tâches qui leur incombent (1^{er} al.). La majorité des cantons et les organes de l'assistance publique ont décliné cette tâche dans leur prise de position. Les cantons sont d'avis qu'il s'agit d'une tâche incombant à la Confédération, alors que les milieux de l'assistance publique craignent que la Confédération n'adopte une conception schématique de l'assistance, ne tenant pas suffisamment compte des différences régionales. Dans la plupart des autres milieux, notre proposition a été accueillie favorablement.

Dans tous les cas stratégiques, l'hébergement et l'assistance des réfugiés et des requérants d'asile incombent aux œuvres d'entraide et aux cantons. La Confédération ne gère actuellement en propre que le home pour réfugiés d'Altstätten. Selon la base légale actuelle des exercices combinés des cantons et de défense générale de la Confédération, l'assistance des réfugiés reste de la compétence des cantons, même en temps de guerre ou de crise. Il s'agit là d'une tâche civile qui ne peut être assumée par les institutions sociales de l'armée. En outre, différents exercices de défense générale ont confirmé la justesse de cette interprétation.

Travaux préparatoires ne signifient pas constructions. Les cantons doivent en premier lieu désigner au sein de leurs Etats-majors les personnes responsables appelées à servir d'interlocuteurs aux autorités fédérales. Par la suite, tant un concept sur les modalités d'hébergement des réfugiés qu'une liste des possibilités de logements de secours seront établis. Les cantons doivent également prendre contact avec les organisations (p. ex. les œuvres d'entraide) qui seraient en mesure d'assumer les tâches d'encadrement en situation de nécessité. Lors de l'élaboration des mesures d'urgence, les cantons devront tenir compte des besoins locaux et régionaux.

Comme dans d'autres domaines de la défense générale, la Confédération va élaborer un concept prévoyant avant tout une coordination de l'encadrement (2^e al.). Les responsables des cantons seront en outre formés aux tâches qui leur incombent et largement aidés par la Confédération dans l'exécution de celles-ci.

21.03 Répartition entre les cantons (Art. 14a)

La seconde révision de la loi sur l'asile a pour objectif de répartir équitablement les requérants dans les différents cantons. L'article 14a (*nouveau*) prévoit d'accorder une compétence subsidiaire à la Confédération dans le cadre de la répartition des requérants dans les cantons. Un délai raisonnable est octroyé aux cantons afin qu'ils puissent s'entendre entre eux sur les

modalités de la répartition, soit par voie de concordat, soit par décisions gouvernementales ou encore des directions compétentes en matière d'asile. Au cas où les cantons ne parviendraient pas à s'entendre et où la situation l'exigerait, le Conseil fédéral, sur requête de cinq d'entre eux et après avoir entendu les autres cantons, imposera une clé de répartition. Contrairement à la majorité des cantons, nous estimons cependant inutile – en raison de l'évolution imprévisible en matière d'asile – d'introduire un délai dans la loi à l'échéance duquel la Confédération serait fondée à intervenir. Par contre, cinq cantons devraient avoir la possibilité de déclencher l'intervention du Conseil fédéral (1^{er} al.).

Les critères d'une telle répartition seront: le nombre de requérants acceptés jusqu'ici, la population du canton ainsi que le pourcentage d'étrangers y résidant, le type d'habitat, les possibilités d'emploi et de logement. Le mode de répartition ayant une portée politique considérable, la décision appartient au Conseil fédéral. Différents cantons, dont avant tout l'économie est chancelante, voudraient que les critères de répartition soient ancrés dans l'ordonnance sur l'asile (1^{er} al.).

L'imposition du canton de résidence à certains requérants en particulier incombe à l'Office fédéral de la police. Tant l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, les milieux ecclésiastiques que la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers, ainsi que le PDC et le PSS demandent que les intérêts légitimes des requérants d'asile, de la famille en particulier, soient sauvegardés lors de la procédure de répartition. Cette exigence allant de soi, nous l'avons ancrée dans la loi (2^e al.).

21.04 Simplification générale de la procédure (Art. 15 et 16)

Dans les cas normaux, l'examen d'une demande d'asile requiert actuellement deux auditions séparées, une par l'autorité cantonale, l'autre par celle fédérale. Ces deux stades de la procédure interviennent pour les demandes présentées à la frontière ou dans le pays, lesquelles sont nettement plus nombreuses que celles présentées à l'étranger. Lors d'un premier entretien avec le requérant, l'autorité cantonale recueille des informations sur sa personne, ses études, les emplois occupés, sa sortie du pays d'origine et son entrée en Suisse, ainsi que sur sa parenté et ses motifs d'asile. A l'aide du procès-verbal cantonal, le fonctionnaire fédéral prépare la seconde audition du requérant au cours de laquelle il établira les faits déterminants pour l'octroi de l'asile en se concentrant sur les motifs de fuite.

Contrairement à ce qui précède, nous proposons aux articles 15 et 16 que l'Office fédéral de la police puisse prendre, à l'aide du procès-verbal cantonal, une décision sur la base du dossier.

Libre d'en décider, l'Office fédéral renoncera à une seconde audition lorsque le procès-verbal du canton s'avérera suffisamment complet pour autoriser une décision sur la base du dossier. Cela concerne principalement les demandes manifestement infondées, qui sont définies de manière détail-

lée à l'article 7a de l'ordonnance sur l'asile (en vigueur depuis le 1^{er} juin 1984; RS 142.311). Cette disposition a été élargie aujourd'hui-même par le Conseil fédéral. Cette modification entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1986. Selon les dispositions en vigueur, il s'agit en premier lieu de constater que le requérant a trouvé refuge dans un Etat tiers et qu'il peut continuer à en bénéficier. En deuxième lieu, il s'agit de traiter les cas d'étrangers dont le pays d'origine ou l'Etat de premier accueil respectent effectivement les droits de l'homme. En même temps, il y a lieu d'éviter que l'on puisse se soustraire aux décisions judiciaires, telles que l'expulsion du territoire ou l'extradition, par le biais du dépôt d'une demande d'asile.

Sur ce point, l'expérience montre à l'évidence que la qualité de réfugié peut être raisonnablement déniée à un requérant en raison de la façon dont il motive sa demande. L'on entend par là les personnes qui motivent leur demande d'asile exclusivement en invoquant des difficultés d'ordre personnel, familial ou économique. Souvent, les requérants d'asile invoquent une situation sociale difficile dans leur pays d'origine ou les risques résultant de conflits armés. Si une grande majorité de la population ou une minorité ethnique souffrent réellement de ces pénibles situations, mais que le requérant ne soit pas lui-même en danger, sa demande peut être rejetée au vu du dossier. De plus, il n'y a pas lieu d'entendre personnellement le requérant qui se réfère à l'un de ses proches, dont le rejet de la demande à acquis force de chose jugée.

L'abus de droit doit également entraîner des conséquences en matière de procédure. Il arrive parfois que les mêmes requérants introduisent simultanément plusieurs demandes d'asile se contredisant sur certains points essentiels, et notamment sous des identités différentes. Le requérant qui manque gravement à son obligation de collaborer à l'établissement des faits ne doit également pas être entendu. Il en va de même lorsqu'il tente de tromper les autorités par la présentation de faux documents, par exemple.

D'autre part, une procédure simplifiée doit être prévue lorsque le requérant d'asile se rend indigne de l'asile en raison d'actes répréhensibles. Enfin, nous pensons aux requérants qui, de par leur activité politique après avoir quitté leur pays d'origine, peuvent faire l'objet de représailles de la part des autorités de leur pays d'origine. En tout état de cause, de telles personnes ne peuvent pas être en règle générale refoulées de Suisse et ce, en raison de leur indéniable mise en danger.

Nous estimons de prime abord que 20 à 30 pour cent de toutes les demandes d'asile peuvent être l'objet de décisions en procédure simplifiée. Ainsi que nous l'avons mentionné, les décisions sur dossier rendues par l'Office fédéral de la police présupposent que les procès-verbaux cantonaux soient complets, clairs et fiables. Lors de l'examen de chaque demande d'asile, il y a lieu d'examiner si le requérant peut être renvoyé de Suisse après l'issue négative de la procédure. Si le procès-verbal cantonal ne fournit aucune indication à ce sujet, il sera donné au requérant, par la suite, la possibilité d'être entendu encore une fois. Les dispositions transitoires (ch. II du projet) doivent également être interprétées en ce sens, à savoir que le nouveau droit devra être appliqué à tous les cas en suspens.

Dans la plupart des cas, il sera toujours d'extrême importance que le fonctionnaire rédigeant la décision puisse se faire une impression personnelle du requérant. En effet, le réfugié n'est souvent pas en mesure de démontrer qu'il a été persécuté, sur la base de documents ou de témoignages. C'est pourquoi, la crédibilité de ses propres déclarations joue un rôle essentiel. Selon l'article 12 de la loi sur l'asile, il suffit que le requérant rende vraisemblable qu'il ait fait l'objet d'une persécution. De même, une audition personnelle devant l'office fédéral sera indispensable, lorsque des difficultés d'ordre personnel ou économique d'une part, et les motifs d'asile véritables d'autre part, ne peuvent être distingués clairement. Il en va de même lorsqu'il faut distinguer entre de véritables motifs d'asile et des soi-disants motifs subjectifs survenus après le départ du pays d'origine (danger de persécution sur la base de faits qui se sont produits après la fuite du pays d'origine).

Ceux qui ont critiqué la modification de procédure proposée ne devraient pas oublier que les décisions de rejet prononcées par l'Office fédéral de la police, sans qu'une audition personnelle ait eu lieu, sont sujettes à recours au Département fédéral de justice et police. Dans son recours, le requérant d'asile peut reprocher, outre le refus de l'asile, qu'il n'a pas été, à tort, entendu personnellement par l'Office fédéral de la police. Si tel devait être le cas, ou si l'instance de recours devait considérer comme indispensable l'audition par l'office fédéral, elle a la possibilité de renvoyer l'affaire à cet office (art. 61, 1^{er} al., LPA; RS 172.021). Il y a lieu par conséquent d'envisager que la modification de la procédure proposée entraînera un surcroît de travail dans la procédure de recours. Pour être complet, il faut encore ajouter que chaque requérant a le droit de s'exprimer sur le caractère admissible d'un renvoi, sinon devant l'Office fédéral de la police, du moins devant les autorités cantonales.

21.05 Procédure dans le canton

(Art. 15)

Les 2^e, 3^e et 4^e alinéas du nouvel article 15 transfèrent les garanties qui, selon le droit actuel, sont données dans le cadre de la procédure devant l'office fédéral, dans la procédure au niveau du canton. Cela concerne le droit du requérant à se faire accompagner de son mandataire, de l'interprète de son choix (2^e al.) ainsi que d'un représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés (3^e al.). Le requérant doit être informé de ses droits par le fonctionnaire cantonal (4^e al.).

Dans la procédure de consultation, quelques cantons ont émis le vœu qu'il soit renoncé à ces garanties au stade de la procédure devant les autorités cantonales ou du moins qu'elles ne soient accordées que sur requête du requérant d'asile. De telles garanties ne feraient que compliquer inutilement la procédure d'audition. Dans la procédure d'asile, par contre, la présence de l'interprète est dans la plupart des cas indispensable, étant donné qu'elle doit permettre au fonctionnaire de dialoguer à satisfaction avec le requérant d'asile. L'interprète choisi par le requérant ne peut que renforcer sa

confiance envers l'autorité. Il en va de même de la présence d'un représentant des œuvres d'entraide durant l'audition. Les œuvres d'entraide ont déclaré expressément vouloir s'en tenir à leur participation dans la procédure. La Confédération indemnise les œuvres d'entraide pour l'engagement de leur représentant (3^e al.). Les œuvres d'entraide sont déjà aujourd'hui indemnisées en partie pour leurs frais de représentation en application de l'article 7b, 2^e alinéa, de l'ordonnance sur l'asile. Leur participation aux auditions devant l'office fédéral peut être comprise comme une forme d'encadrement des requérants. De par la révision de la loi, l'indemnisation totale des frais de représentation devra être posée de façon explicite.

Du reste, la procédure est ouverte selon le droit cantonal (cf. art. 46, 1^{er} al., LA) dont l'application doit cependant tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral en ce qui touche au droit d'être entendu, conformément à la constitution.

Les mesures d'identification des requérants d'asile sont mentionnées dans le nouveau 5^e alinéa. A l'avenir, on pourra prendre les empreintes digitales de chaque requérant ainsi qu'une photographie de celui-ci. Cette mesure s'avère indispensable étant donné l'expérience faite jusqu'ici avec les restrictions en matière de procédé dactyloscopique à l'encontre de requérants entrés en Suisse sans papiers ou en possession de documents falsifiés. Cette mesure se justifie d'une part à l'encontre de requérants de différents pays, lorsque la possession d'un document de voyage ne fournit pas une preuve suffisante sur l'identité du détenteur, étant donné que des documents d'identité munis de données personnelles fantaisistes peuvent être en tout temps fabriqués. D'autre part, certains requérants dont la demande a déjà été rejetée introduisent à plusieurs reprises de nouvelles demandes d'asile, tout en produisant à chaque fois de nouveaux documents de voyage.

21.06 Procédure devant l'office fédéral (Art. 16)

Le 1^{er} alinéa consacre le principe selon lequel l'office fédéral peut rendre une décision en matière d'asile sur la base du dossier. L'audition personnelle du requérant comme d'autres explications complémentaires sur ses allégations seront cependant encore nécessaires. Lors de l'audition par l'office fédéral, les garanties actuelles seront respectées (2^e al.).

Le 5^e alinéa actuel dispose que l'office fédéral peut renoncer à entendre le requérant dont la demande est manifestement infondée. Selon les nouvelles dispositions, ces cas seront désormais inclus dans une procédure excluant la deuxième audition complémentaire. En conséquence, les 5^e et 6^e alinéas actuels ainsi que les dispositions d'exécution y relatives à l'article 7a de l'ordonnance sur l'asile seront biffés.

21.07 Obligation de collaborer et domicile de notification (Art. 19a)

Les prescriptions relatives à la notification introduisent une nouveauté par rapport aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) qui prévoient à l'article 36, lettre a, la publication officielle en cas d'impossibilité de notification. Une telle pratique ne peut être adoptée en matière d'asile, les autorités étrangères ne devant rien apprendre, de manière officielle des autorités suisses, sur leurs ressortissants ayant demandé l'asile. Dans la procédure administrative, la partie est tenue de collaborer lorsqu'elle déclenche l'ouverture d'une procédure par le dépôt de sa requête. Le requérant d'asile doit de ce fait communiquer sans délai à l'autorité cantonale l'adresse de son domicile ou les changements d'adresse éventuels (1^{er} al.).

Selon les nouvelles dispositions, le requérant d'asile doit reconnaître la validité des notifications ou des communications faites à la dernière adresse connue des autorités ou à son mandataire, même s'il n'a pas pu lui-même en prendre connaissance (2^e al.). Le requérant sera rendu attentif à ces prescriptions relatives à la notification (3^e al.).

L'Office central suisse d'aide aux réfugiés, Amnesty International, la Conférence des évêques suisses ainsi que la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse ont proposé que seule la deuxième tentative de notification sans résultat soit considérée comme valable. Nous rejetons cette proposition, étant donné que nous nous efforçons déjà avec les nouvelles prescriptions de tendre justement à une simplification. Le rétablissement d'un délai dont il n'a pas été fait usage selon l'article 24 de la loi sur la procédure administrative reste réservé, même s'il n'est pas expressément répété dans la loi sur l'asile, ce qu'ont exigé les milieux susmentionnés.

21.08 Lieu de séjour et logement (Art. 20)

Le nouvel article 20 traite du lieu de séjour et du logement du requérant d'asile. Les autorités cantonales, comme l'office fédéral, ont déjà la possibilité d'assigner un lieu de séjour au requérant, dans le droit actuel (art. 19, 3^e al.). L'introduction de cette disposition au 1^{er} alinéa du nouvel article 20 résulte de la systématique de la loi. Par lieu de séjour, il faut entendre un lieu précis, par exemple une commune. Il va de soi que l'autorité cantonale ne pourra décider du lieu de séjour que dans son propre canton. Demeurent réservés les accords intercantonaux particuliers, tels qu'ils existent déjà entre certains cantons.

Les autorités peuvent assigner un lieu d'hébergement précis (logement ou pension) aux requérants qu'elles assistent. Tous les centres d'accueil, à l'exception de celui d'Altstätten, sont placés sous la responsabilité des cantons. Aussi, à l'instar de l'office fédéral, les autorités cantonales doivent-elles pouvoir décider, comme par le passé, du placement dans un home pour réfugiés (comparer le nouveau 2^e al. et l'ancien 1^{er} al.).

Dans ce contexte, on peut se demander si un lieu de séjour devrait être assigné à tous les requérants ou seulement à ceux qui sont assistés. Les Eglises et l'Office central suisse d'aide aux réfugiés ont exigé que l'on renonce à introduire l'obligation pour un requérant de passer par un centre. Bien que l'établissement de grands centres d'accueil ne puisse être à priori exclu, malgré les hésitations que nous éprouvons actuellement, nous estimons inévitable d'appliquer en principe à tous les requérants d'asile la disposition proposée. Sinon, il ne serait pas possible, par exemple, de poursuivre, dans le même temps, la procédure d'asile dans ces grands centres.

On a également critiqué le fait qu'aucune sanction administrative ou pénale ne soit prévue pour les cas où un requérant quitte sans autorisation le lieu de séjour qui lui a été assigné. Dans de tels cas, on ne devrait pas entrer en matière sur la demande d'asile. Nous écartons de telles conséquences juridiques et renonçons à l'adoption de dispositions pénales en la matière. L'intérêt du requérant à ce que sa qualité de réfugié soit déterminée l'emporte sur l'intérêt public à une répartition équitable des demandeurs d'asile dans les cantons.

21.09 Assistance (Art. 20a)

Comme dans le droit actuel, le requérant reçoit du canton l'assistance nécessaire, s'il n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et qu'aucun tiers n'y est tenu (1^{er} al.). En conséquence, le montant des prestations d'assistance, la manière dont elles sont accordées (en nature ou en espèces) et le remboursement des prestations reçues se règlent d'après le droit cantonal (2^e al.). Le Département se réserve cependant le droit d'édicter des prescriptions en raison du remboursement des prestations d'assistance par la Confédération (comparer le nouvel art. 20b, 1^{er} al., avec l'art. 20, 2^e al., actuel). Ces prescriptions concernent des questions liées à la situation particulière du requérant qui peut être prise en considération dans une certaine mesure. Elles concernent également les modalités financières entre Confédération et cantons.

21.10 Subventions fédérales (Art. 20b)

Selon l'article 20, 2^e alinéa, actuellement en vigueur, la Confédération rembourse aux cantons les dépenses d'assistance engagées durant la procédure. Le nouvel article 20b, 1^{er} alinéa, le confirme. Pour des raisons d'ordre rédactionnel, cette disposition est prévue dans un nouvel article sur les subventions fédérales. Par frais d'assistance, on entend les frais occasionnés par l'entretien et l'hébergement des requérants d'asile. Les dépenses de la Confédération pour les prestations d'assistance en faveur des requérants ont passé de 4,5 millions de francs en 1980 à 69 millions en 1984. Celles-ci représentent notamment le remboursement aux cantons et aux communes

des frais de logement et de pension, des cotisations d'assurance maladie et autres assurances, des frais de scolarité, l'habillement et l'argent de poche des requérants d'asile. Comme cela a été le cas jusqu' à présent dans la pratique, la Confédération rembourse aux cantons les dépenses d'assistance au plus tard jusqu'au moment de l'exécution d'un renvoi. Cela n'est cependant plus valable lorsqu'un canton se refuse, pour une raison quelconque, à exécuter une décision de renvoi passée en force.

L'actuel article 20, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile ne constitue pas une base légale pour rembourser aux cantons les frais d'encadrement et d'administration engendrés par l'arrivée de requérants d'asile tels que, par exemple, les postes supplémentaires nécessaires créés dans les services d'assistance et de police des étrangers ainsi que la mise à disposition de bureaux et de salles d'audition. Les dépenses des autorités d'assistance et de police des étrangers sont, selon les indications fournies par les cantons, très différentes d'un canton à l'autre. Il n'est ainsi pas possible de déterminer de façon précise leurs dépenses supplémentaires. Dans cette situation, nous sommes d'avis qu'une indemnité forfaitaire doit être versée annuellement aux cantons pour chaque requérant, indemnité dont le montant peut être fixé par le Département fédéral de justice et police (art. 20b, 2^e al.). En droit administratif suisse, les cantons doivent, selon l'opinion dominante, supporter les frais découlant de l'exécution de tâches qui leur sont imposées par la Confédération, tant que le législateur n'en dispose pas autrement. Le législateur peut prévoir une telle contribution de la Confédération sans base constitutionnelle particulière (cf. Ivo Hangartner, *die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern/Frankfurt am Main 1974, p. 168 et notes).

L'octroi de l'asile et l'assistance des requérants d'asile et des réfugiés sont des tâches nationales. La répartition prévue à l'article 14a oblige les cantons à accepter un nombre déterminé de requérants. La Confédération a tout intérêt à ce que la procédure d'asile, au niveau cantonal, se déroule correctement et que l'encadrement des requérants soit assuré. Cet encadrement et l'occupation des requérants d'asile sont nécessaires, sinon les requérants risquent de passer pour des fainéants aux yeux d'une partie de la population ou de s'adonner à des activités délictueuses.

Pour toutes ces raisons, nous estimons justifié que la Confédération rembourse aux cantons, en plus des dépenses d'assistance, également une partie de leurs frais d'administration et de personnel.

Selon le 3^e alinéa, la Confédération peut contribuer au financement de programmes d'occupation pour les requérants d'asile. Une politique d'occupation spécifique est devenue particulièrement urgente ces derniers temps du fait que les requérants d'asile ont toujours plus de difficultés à trouver des emplois sur le marché du travail ordinaire. Bien que, conformément à l'article 21 de la loi sur l'asile, les requérants peuvent en principe exercer une activité lucrative dépendante, des autorités cantonales de police des étrangers et des offices du travail ont décrété, pour des périodes plus ou moins longues, des interdictions générales de travail pour les requérants d'asile. Nous n'estimons pas nécessaire, au vu de la réglementation claire existant en la matière, de proposer une norme juridique fédérale qui exclut l'inter-

diction générale de travail ou en fixe la durée maximale admissible, ainsi que le souhaitent les Eglises et l'Union syndicale suisse. Nous partageons cependant le point de vue de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique qui estime injustifiée une inoccupation forcée prolongée. Celle-ci a, en effet, des effets psychologiques négatifs et entraîne des problèmes sociaux indésirables. La Confédération soutiendra donc toute initiative des cantons visant à occuper les requérants désœuvrés, par exemple, à des travaux d'intérêt public. Il ne serait en revanche pas admissible, sur le plan du droit international public, de les forcer à travailler, comme cela est proposé par certaines organisations consultées.

21.11 Renvoi (Art 21a)

Depuis la première révision partielle de la loi sur l'asile, l'Office fédéral de la police a la compétence d'ordonner le renvoi de Suisse en même temps qu'il prononce une décision de refus d'asile. Ce pouvoir doit également être étendu aux cas dans lesquels l'office fédéral n'entre pas en matière sur la demande d'asile (1^{er} al.). Cette extension est autant justifiée que la première attribution de compétence. Nous estimons que l'office fédéral est mieux à même que les autorités cantonales d'apprécier comme ce doit l'être, les biens juridiques en cause lors de tout renvoi. Le principe du non-refoulement qui est ancré en droit international public et dans les conventions internationales, exige que soient appréciés les risques potentiels courus par l'étranger en cas de retour dans son pays. Cette appréciation nécessite toutefois des enquêtes et études analogues à celles auxquelles procède l'Office fédéral de la police dans le cadre de la procédure d'asile.

En outre, la proposition tend à accélérer la procédure; les voies de droit contre le refus d'entrée en matière et contre le renvoi sont identiques, à savoir le recours au Département fédéral de justice et police (3^e al.). Les autorités cantonales reçoivent dans les deux cas un mandat d'exécution, et n'ont, à ce stade, plus à vérifier si le retour est exigible ou non.

Le 2^e alinéa s'aligne sur les modifications proposées dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (cf. ch. 22 ci-après), et ne contient pas d'innovation sur le fond.

21.12 Aide au retour (Art. 21b)

Au titre des prestations d'assistance, la Confédération prend en charge, conformément à l'article 7b de l'ordonnance sur l'asile, les frais de voyage des demandeurs d'asile et des étrangers indigents, une fois achevée la procédure d'asile. En 1984, la Confédération a remboursé 237 000 francs aux cantons au titre des frais de renvoi et de voyage (y compris les frais pour les accompagnants). La disposition de l'article 7b de l'ordonnance basée sur

l'article 20 de la loi actuelle figurera dorénavant dans le nouvel article 21b de la loi (1^{er} al.). L'issue de la procédure (refus ou retrait de la demande d'asile) n'est pas déterminante.

La Confédération peut fournir dorénavant une aide au retour des requérants sous forme de conseils (2^e al.). Des allocations visant à susciter des retraits de demandes d'asile ne sont nullement prévues. Il paraît bien préférable d'aider les requérants, dont la demande a peu de chance d'être agréée, à organiser leur rapatriement ou leur départ pour un pays voisin de leur patrie. Dans cette perspective, la Confédération est disposée à financer des services d'information spécifiques.

21.13 Assurances sociales/Compétence et dédommagement en matière de prestations d'assistance (Art. 30 et 31)

La loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) (RS 831.40), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, doit être mentionnée à l'article 30, lettre f.

Le remboursement aux œuvres d'entraide ou aux cantons de leurs prestations d'assistance aux réfugiés (art. 33, 1^{er} al., actuel) figurera à l'article 31, 3^e alinéa, puisque le nouvel article 33 traite des «allocations de réintégration et bourses».

21.14 Allocations de réintégration et bourses (Art. 33)

Nous profitons de la révision de la loi sur l'asile pour apporter quelques ajustements au domaine de l'assistance aux réfugiés.

En vertu du nouveau 3^e alinéa de l'article 31 de la loi (art. 33, 1^{er} al., actuel), la Confédération rembourse les prestations d'assistance allouées sur son mandat aux réfugiés reconnus comme tels. Selon l'article 37, il y a lieu de tenir compte, lors de leur attribution, de la situation particulière des réfugiés. Leur intégration sociale et professionnelle doit, notamment, être facilitée. Les montants versés aux réfugiés par les cantons dans les limites de leur propre régime de bourses en faveur de la formation vont dans le même sens. Conformément à la répartition des tâches en matière de bourses, les cantons sont compétents pour accorder des bourses aux réfugiés. Pourtant, certains d'entre eux s'y refusent expressément. Quant à la proposition, qui aurait prescrit aux cantons de traiter les réfugiés sur pied d'égalité avec les citoyens suisses, elle a été rejetée lors de la votation sur la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La Confédération doit donc pouvoir rembourser aux cantons de telles contributions à l'avenir (art. 33, 1^{er} al.). Ces derniers seront ainsi encouragés à allouer les mêmes bourses aux réfugiés qu'aux citoyens suisses.

Contrairement aux craintes exprimées par l'Alliance des indépendants, aucun transfert de compétences n'a lieu dans le domaine des bourses.

Au 2^e alinéa, nous proposons que la Confédération puisse allouer aux réfugiés reconnus, désireux de retourner dans leur pays d'origine, une certaine aide en vue de leur réintégration. Comme jusqu'à présent, la Confédération peut prendre en charge les frais de voyage. Seuls les réfugiés retournant volontairement dans leur patrie, parce que la situation politique y a changé, auraient droit à cette aide. Un tel retour ne peut se concevoir qu'à condition de disposer de moyens suffisants pour s'assurer une existence conforme à la dignité humaine. Le cas échéant, la Confédération peut mettre à disposition de ceux qui rentrent dans leur pays un modique capital de départ. Toute aide en faveur d'une réintégration est censée être une contribution – aussi modeste soit-elle – à la solution du problème des réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ainsi que d'autres organisations d'entraide spécialisées favorisent également le rapatriement librement consenti de réfugiés. Le Conseil fédéral est donc disposé à collaborer avec ces institutions dans le secteur de l'aide à une réinstallation et à les aider au besoin financièrement.

22 Modification de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers

22.1 Détention en vue du refoulement (Art. 14)

Il convient de souligner d'abord que la question d'une détention en vue du refoulement concerne le droit applicable aux étrangers en général et non seulement les requérants d'asile dont la demande est rejetée. Une telle réglementation, introduite à l'occasion de la présente révision, se justifie parce que l'exécution des mesures découlant du rejet des demandes d'asile est seule susceptible, à longue échéance, d'assurer une politique crédible en matière d'asile.

Dans le droit actuel, l'étranger qui n'obtempère pas à l'injonction de quitter la Suisse peut d'ores et déjà être refoulé (art. 14, 1^{er} al., actuel). Cette mesure d'éloignement forcé s'exerce aussi lorsqu'un renvoi ou une expulsion doivent être exécutés immédiatement (art. 14, nouveau 1^{er} al.). C'est le cas déjà dans le droit actuel, lorsque l'autorité qui a décidé le renvoi ou l'expulsion retire au recours tout effet suspensif. Dans la procédure d'asile, l'Office fédéral de la police prononce l'application immédiate d'une décision selon l'article 19, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'asile, lorsque le requérant, en vertu d'une convention de prise en charge de personnes à la frontière, est refoulé dans un pays tiers et doit y attendre l'issue de la procédure d'asile. Les conventions entre Etats prévoient la reprise de personnes uniquement dans des délais déterminés. Etant donné que le principe du non-refoulement est respecté dans de tels cas, l'Office fédéral de la police, malgré les critiques de quelques milieux consultés, n'a pas l'intention de modifier sa pratique.

Le nouveau 2^e alinéa proposé à l'article 14 prévoit la détention en vue du refoulement, pour remédier aux difficultés rencontrées actuellement dans l'exécution des mesures d'éloignement ordonnées. La privation de liberté,

devant servir à préparer un départ, n'est admissible que si la décision de renvoi ou d'expulsion est exécutoire. Une détention préventive est exclue. Etant donné que la détention en vue du refoulement sert à l'application d'une décision de renvoi ou d'expulsion passée en force, elle est conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (art. 5, 1^{er} al., let. f; RS 0.101). Contrairement à l'Association des chefs de police cantonale des étrangers, nous sommes de l'avis qu'il y a lieu de laisser un délai au destinataire de la décision, afin qu'il puisse se soumettre de son gré à son obligation de départ.

De fortes présomptions que l'étranger entend se soustraire au refoulement sont en outre nécessaires. Dans la pratique, il faudra en juger d'après les conditions personnelles de l'étranger; avec une famille en Suisse, il sera moins susceptible de se soustraire au refoulement que s'il était seul. Contrairement à certains avis exprimés, nous estimons que le seul fait qu'une personne a déposé une demande d'asile n'est pas un motif suffisant pour mettre cette personne en détention.

Lorsqu'il s'agira d'ordonner la mise en détention et de fixer le lieu de celle-ci, il importera de prendre en considération l'âge et l'état de santé de l'étranger. L'entrave à la liberté personnelle ne doit toutefois pas aller au-delà du but visé par une telle détention. Une simple surveillance est également possible.

La mise en détention est du ressort des autorités cantonales de police des étrangers. La détention ne doit pas dépasser 30 jours en tout. Une prolongation de la détention après 48 heures ne peut être ordonnée que par une autorité judiciaire cantonale (3^e al.). Les cantons devront désigner celle-ci dans leurs dispositions d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Selon la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 5, ch. 1, let. f, en relation avec le ch. 4), la personne détenue a le droit de demander une procédure par laquelle un tribunal doit juger au plus vite de la légalité de la détention. La décision de détention en dernière instance cantonale peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral en vertu des dispositions générales de la procédure fédérale.

La durée maximale de 30 jours a été fortement controversée par les milieux intéressés. Certains (notamment les Eglises, les œuvres d'entraide, et aussi quelques partis) l'ont jugée disproportionnellement longue et auraient préféré 72 heures; d'autres, (dont l'Association des chefs de police cantonale des étrangers), trop courte par rapport aux nécessités de la pratique. Selon ces derniers, l'organisation d'un voyage outre-mer – surtout en ce qui concerne l'obtention des documents de voyage – demande beaucoup de temps. Nous estimons ce point de vue justifié, et maintenons la durée maximale de 30 jours.

Selon le 4^e alinéa, les cantons doivent accorder au détenu les garanties de procédure. La parenté se trouvant en Suisse doit en être informée. Le détenu doit pouvoir s'entretenir et correspondre avec son mandataire. Le contact avec l'avocat est nécessaire surtout lorsque l'étranger a été déjà mis

en détention et envisage de recourir contre la décision de renvoi ou d'expulsion, après que l'autorité de première instance en ait retiré l'effet suspensif.

22.2 Admission provisoire et internement

(Art. 14a, 14b, 14c, 15, 4^e al., 20, 1^{er} al. et 1^{bis})

Ainsi que déjà mentionné sous chiffre 134, nous avons l'intention d'adapter les dispositions en vigueur sur l'internement des étrangers aux besoins actuels tout en les simplifiant. Les articles 14a et 15, 4^e alinéa (*nouveau*), concernent les deux mesures de substitution; deux articles particuliers y sont consacrés, l'un à l'admission provisoire (art. 14b) et l'autre à l'internement (art. 14c).

L'admission provisoire ou un internement ne peuvent être ordonnés que si un renvoi ou une expulsion ne sont pas exécutables, ni exigibles. Une mesure d'éloignement n'est pas exécutable, lorsque l'étranger est démuné de tout titre de voyage étranger valable et lorsqu'aucun Etat ne peut être contraint à l'accueillir. Elle n'est pas exigible, lorsqu'elle représente une mesure d'une dureté exceptionnelle ou si le refoulement dans le pays d'origine ou de provenance est contraire au principe du non-refoulement. L'appréciation des possibilités de renvoi doit, d'une part, tenir compte des conditions personnelles de la personne étrangère vivant en Suisse et, d'autre part, de la situation régnant dans son pays d'origine. L'Office fédéral de la police garde la compétence d'ordonner les mesures de substitution (art. 14a, 1^{er} al.), conformément au droit en vigueur.

L'Office fédéral des étrangers, le Ministère public de la Confédération et les autorités cantonales de police des étrangers sont habilités à solliciter, de l'Office fédéral de la police, un internement ou une admission provisoire (art. 14a, 2^e al.). En cas d'internement, représentant une mesure privative de liberté, il y lieu d'entendre l'étranger. Il n'est pas prévu de faire bénéficier les intéressés du droit de requérir une admission provisoire – ce qui a été souhaité, entre autres, par la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse. L'étranger a la possibilité, au cours de la procédure en matière d'asile ou de police des étrangers précédant le refoulement, de faire valoir l'impossibilité de ce dernier ou son inexistibilité. Lui accorder un droit de requête, serait contraire à la conception des mesures de substitution. Il va de soi que l'Office fédéral de la police peut décider d'office des mesures de substitution, ainsi que le prévoit, par exemple, l'article 21a, 1^{er} alinéa, actuel de la loi sur l'asile.

Les mesures de substitution peuvent être levées par l'Office fédéral de la police si l'obligation antérieure de départ de Suisse peut être remplie. Ce sera le cas lorsqu'un étranger peut se rendre légalement dans un pays tiers et peut y séjourner avec l'accord des autorités du pays ou encore s'il peut retourner dans son pays de dernière résidence. Si l'étranger quitte le pays de son plein gré ou reçoit une autorisation de séjour de la part d'un canton, l'admission provisoire ou l'internement prennent fin (art. 14a, 3^e al.). La

Confédération prend à sa charge les frais de départ d'un étranger sans ressources (art. 14a, 4^e al.).

L'admission provisoire est régie par l'article 14b. L'Office fédéral de la police la prononce initialement pour la durée d'une année; elle peut être prorogée de douze mois, en règle générale, par le canton de séjour (art. 14b, 1^{er} al.). Celui-ci peut également en solliciter la levée, selon l'article 14a, 3^e alinéa. La durée de douze mois a été souhaitée par de nombreux cantons, car une période plus courte aurait provoqué un surcroît inutile de travail administratif. Dans leurs réponses, tous les gouvernements se sont élevés contre la possibilité de transformer ultérieurement la mesure de substitution en une autorisation de séjour cantonale ordinaire. La proposition a donc été abandonnée et aucune limite de durée n'a été fixée à l'admission provisoire.

L'étranger peut choisir librement son lieu de séjour dans le canton où il a vécu jusqu'alors (art. 14b, 2^e al.) et peut exercer une activité lucrative dépendante (art. 14b, 3^e al.), pour autant que le marché du travail et la situation économique le permettent. Les travailleurs indigènes resteront prioritaires. Les autorités cantonales sont compétentes pour délivrer les autorisations de travail. Ces dernières ne seront pas imputées sur le contingent mis à disposition des cantons selon l'ordonnance limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative (RS 823.21).

En principe, l'étranger admis provisoirement doit subvenir à son entretien par ses propres moyens et le canton de séjour peut lui demander de fournir des garanties (art. 14b, 4^e al.). Les étrangers démunis sont assistés par le canton selon sa propre législation (art. 14b, 5^e al.). La Confédération a toutefois la latitude d'édicter des dispositions dérogatoires; elle rembourse au canton les dépenses d'assistance (art. 14b, 6^e al.). Nous considérons que seuls des cantons sont aptes à remplir cette tâche d'assistance; l'Office fédéral de la police ne disposant pas du personnel nécessaire.

En relation avec la réglementation de l'admission provisoire, nous proposons d'abroger l'article 7 LSEE qui prévoit l'autorisation de tolérance. Jusqu'à présent, cette autorisation n'a été que très rarement accordée. Une autre forme de résidence – l'admission provisoire – ayant été proposée à côté de l'internement, ce type d'autorisation n'est plus nécessaire. Les cantons s'étaient déclarés d'accord, en son temps, avec cette abrogation (FF 1978 II 201).

L'article 14c prévoit des dispositions sur l'internement en établissement approprié, qui, à côté de l'admission provisoire, n'a désormais qu'une signification secondaire. La durée d'une décision initiale d'internement et sa prorogation – toutes deux de la compétence de l'Office fédéral de la police – est de six mois. Après deux ans au plus tard, l'internement – qui représente une entrave à la liberté individuelle – doit être remplacé par une admission provisoire (art. 14c, 1^{er} al.). L'internement ne doit être prononcé que lorsqu'il sert au maintien de l'ordre public et de la sécurité (art. 14c, 2^e al.). L'Office fédéral de la police choisit l'établissement en collaboration avec le canton intéressé dans lequel doivent être internés les étrangers. Ainsi, allons-nous à la rencontre du souhait formulé par les cantons, qui ne

voulaient pas se charger de l'exécution d'internements fermés. En regard de ce qu'exige la sauvegarde de l'ordre public, l'étranger interné sera soumis à un régime plus ou moins strict. Si un étranger, pour des raisons d'ordre psychique ou d'autres motifs particuliers, doit être placé dans un home ou dans un établissement, il appartient au canton d'en prendre la décision, en vertu des dispositions du code civil sur la privation de liberté à des fins d'assistance.

Comme prévu par le droit actuel, l'interné doit subvenir par ses propres moyens aux frais de son internement, s'il en possède les moyens et doit en fournir la garantie, sur demande (art. 14c, 4^e al.). En cas contraire, c'est la Confédération qui prend en charge de tels frais (art. 14c, 3^e al.).

Comme c'est le cas aujourd'hui, les décisions d'admission provisoire et d'internement et leur exécution incomberont à l'Office fédéral de la police (art. 15, 4^e al.). D'autres tâches administratives et d'assistance sont confiées aux cantons (voir art. 14b., 1^{er}, 3^e à 5^e al.).

En matière d'internement, les voies de droit, par rapport au droit actuel, ont été raccourcies: la décision de l'Office fédéral de la police peut faire immédiatement l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 20, al. 1^{bis}). L'hébergement dans un établissement approprié (la plupart du temps fermé) constituant une atteinte à la liberté individuelle de l'étranger, un examen rapide de l'internement doit être possible au sens de l'article 5, chiffre 4, de la Convention européenne des droits de l'homme (RS 0.101). En revanche, la décision sur l'admission provisoire ne doit pas pouvoir être portée devant le Tribunal fédéral (art. 20, 1^{er} et 3^e al. en liaison avec le nouvel article 100, lettre b, chiffre 5, de la loi fédérale d'organisation judiciaire; RS 173.110).

Les nouvelles dispositions relatives à la détention en vue du refoulement présupposent des prescriptions d'application cantonales. Le Conseil fédéral détermine la date de l'entrée en vigueur des dispositions modifiées de la LSEE. Les internements prononcés en vertu de l'ancien droit seront transformés en admission provisoire ou en internement selon les articles 14b et 14c révisés.

23 Modification de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

23.1 Engagement de personnel auxiliaire (Art. 2a)

L'évolution dans le domaine de l'asile est difficilement prévisible. Les demandes d'asile peuvent d'une année à l'autre augmenter de façon soudaine, comme ce fut le cas au cours de ces dernières années. Afin de pouvoir, également dans de telles situations, réagir avec efficacité et en temps opportun, nous vous proposons de donner au Conseil fédéral la compétence d'engager du personnel auxiliaire affecté au traitement des demandes d'asile lors d'une affluence extraordinaire de requérants d'asile.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La modification prévue de la procédure d'asile va provoquer, avec le temps, une mise à contribution accrue des autorités cantonales. Le personnel de l'Office fédéral de la police, libéré de certaines tâches par ce transfert, utilisera ses capacités pour traiter encore plus rapidement les demandes d'asile. Ce n'est qu'à longue échéance que l'on pourra envisager – si ce n'est encore possible – une réduction du personnel. Il serait tout à fait illusoire de penser pouvoir réduire en quelques années le nombre des demandes d'asile par des mesures d'ordre législatif ou autres. De l'avis unanime de tous les pays de l'Europe de l'Ouest qui accueillent des réfugiés, les migrations de gens en fuite resteront le problème de ce siècle.

Les subventions fédérales aux dépenses cantonales pour la procédure d'asile se monteront à quelque 15 millions de francs par année. Cette estimation repose sur un forfait annuel de 500 francs par requérant, en admettant qu'à partir de 1986, 10 000 personnes environ déposeront une demande d'asile chaque année et que 25 000 procédures environ seront encore en suspens à fin 1985.

Les dépenses envisagées pour l'aide au retour des requérants d'asile et les contributions qui seront fournies pour la réintégration des réfugiés reconnus se monteront en gros à 2 ou 3 millions de francs par année. Un tel pronostic est difficile à établir car, d'une part, il dépend de l'évolution politique dans les pays d'origine et, d'autre part, du nombre de personnes qui se déclareront prêtes à retourner dans leur pays et des moyens propres dont elles disposeront. Ces 2 à 3 millions de francs seront affectés à la gestion des offices de conseils ainsi qu'à l'octroi des aides financières de départ au profit des intéressés. Les subventions des programmes de réinstallation iront en revanche à la charge des crédits d'aide au développement.

Le remboursement des bourses que les cantons auront accordées aux réfugiés pourrait représenter 4 à 5 millions de francs par année.

Les dépenses causées aux œuvres d'entraide par leur participation aux auditions des requérants d'asile se sont élevées en 1984 à 0,5 million de francs. Selon nos estimations, elles se situeront dans la même proportion même après l'entrée en vigueur des dispositions de procédure modifiées.

Le subventionnement des programmes d'occupation cantonaux sera vraisemblablement de l'ordre de 0,5 million de francs.

Les dépenses susmentionnées – à l'exception d'une partie du dédommagement des œuvres d'entraide – ne figurent ni au budget 1986, ni au programme financier actuellement en cours.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet ne figure pas expressément dans le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983 à 1987 (FF 1984 I 153). Sous chiffre 39 de ce rapport, nous avons cependant mentionné la recher-

che de solutions destinées à améliorer la situation dans le domaine de l'asile. Ce projet de modification de la loi sur l'asile est l'une de ces solutions et mérite de faire l'objet d'une procédure accélérée.

5 Constitutionnalité

Les dispositions modifiées de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers se fondent sur l'article 69^{ter} de la constitution; celles de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales sur l'article 42^{bis} de la constitution.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 2 décembre 1985¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'asile du 5 octobre 1979²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 9, 1^{er} al.

¹ 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 requérants d'asile, la Suisse accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent.

Art. 9a Mesures préparatoires (nouveau)

¹ Les cantons arrêtent les mesures à prendre en prévision de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9, 1^{er} alinéa. Ils prévoient en particulier l'organisation nécessaire.

² Le département établit un plan d'encadrement et assiste les cantons dans leurs préparatifs.

Art. 14a Répartition entre les cantons (nouveau)

¹ Si les cantons ne peuvent s'entendre sur la répartition des requérants d'asile, la Confédération peut, à la demande de cinq cantons, déterminer cette répartition. Le Conseil fédéral fixe les critères de répartition dans une ordonnance. Il consulte au préalable les cantons.

² L'office fédéral répartit les requérants d'asile entre les cantons; il prend en considération les intérêts légitimes des requérants et tient compte, en particulier, du principe de l'unité de la famille.

¹⁾ FF 1986 I 1

²⁾ RS 142.31

Art. 15, 2^e et 3^e al., ainsi que 4^e à 6^e al. (nouveaux)

² 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.

³ 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.

⁴ Le requérant est informé à l'avance de ses droits.

⁵ L'autorité cantonale prend les mesures nécessaires à l'identification du requérant. Elle prend les empreintes digitales et une photographie de celui-ci.

⁶ Elle transmet ensuite le dossier à l'office fédéral.

Art. 16 Procédure devant l'office fédéral

¹ L'office fédéral peut statuer sur la base du dossier.

² Au besoin, il peut établir certains faits complémentaires et entendre le requérant personnellement. L'article 15, 2^e à 4^e alinéas, s'appliquent par analogie à l'audition.

Art. 19, 3^e al.

Abrogé

Art. 19a Obligation de collaborer et domicile de notification (nouveau)

¹ 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.

² 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.

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

Art. 20 Lieu de séjour et logement

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

² Ils peuvent assigner un logement au requérant; ils peuvent l'héberger en particulier dans un home pour réfugiés.

Art. 20a Assistance (nouveau)

¹ Si le requérant n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et si aucun tiers n'est tenu de le faire, il reçoit du canton l'assistance nécessaire.

² Sous réserve de dispositions dérogatoires édictées par le département, la fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance ainsi que le règlement des comptes sont régis par le droit cantonal.

Art. 20b Subventions fédérales (nouveau)

¹ La Confédération rembourse au canton les dépenses qu'il engage pour l'assistance de chaque requérant, entre le dépôt de la demande d'asile et, au plus tard, la date à laquelle le renvoi doit être exécuté.

² La Confédération verse chaque année aux cantons une somme forfaitaire pour leurs frais administratifs. Le département fixe cette somme.

³ La Confédération peut contribuer au financement de programmes d'occupation.

Art. 21a Renvoi

¹ En même temps qu'il rejette la demande d'asile ou refuse d'entrer en matière, l'office fédéral prononce, en règle générale et après avoir consulté le canton de séjour, le renvoi de Suisse.

² Si le renvoi n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigé, l'office fédéral règle les conditions de résidence en vertu des dispositions légales sur l'admission provisoire et l'internement des étrangers.

³ Le département statue définitivement sur les recours contre une décision de renvoi.

Art. 21b Aide au retour (nouveau)

¹ La Confédération prend à sa charge les frais de retour

- a. Des requérants indigents;
- b. Des étrangers indigents dont la demande d'asile a été rejetée ou retirée.

² Elle peut aussi fournir une aide au retour sous d'autres formes, notamment par des conseils.

Art. 30, let. f (nouvelle)

Les droits des réfugiés à des prestations des assurances sociales sont régis par les dispositions de la législation qui s'y rapportent, en particulier sur:

- f. La prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 31, 3^e al. (nouveau)

³ La Confédération rembourse les prestations d'assistance allouées sur son mandat. Le Conseil fédéral fixe l'étendue de l'indemnisation.

L'ancien 3^e alinéa devient le 4^e alinéa¹⁾.

Art. 33 Allocations de réintégration et bourses

¹ La Confédération peut rembourser aux cantons les montants des bourses de formation ou de perfectionnement professionnels accordées aux réfugiés.

² Elle peut prendre à sa charge tout ou partie des frais occasionnés par le départ des réfugiés quittant la Suisse et fournir une aide sous d'autres formes en vue de leur réintégration.

³ Le Conseil fédéral fixe l'étendue de l'indemnisation et le montant des allocations.

II

Les procédures pendantes à la date de l'entrée en vigueur de la présente modification sont régies par le nouveau droit.

III

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ Article 31, 3^e alinéa, de la modification du 5 octobre 1984 de la loi sur l'asile (FF 1984 III 75). L'entrée en vigueur de cette modification est prévue au 1^{er} janvier 1987.

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 2 décembre 1985¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 26 mars 1931²⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers est modifiée comme il suit:

Art. 7

Abrogé

Art. 14

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

² Si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger sont exécutoires et qu'il y ait de fortes présomptions que celui-ci entend se soustraire au refoulement, il peut être mis en détention.

³ L'autorité cantonale compétente 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 peut en aucun cas excéder 30 jours.

⁴ Les cantons veillent à ce que la parenté du détenu, qui 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.

Art. 14a (nouveau)

¹ Si le renvoi ou l'expulsion ne sont ni possibles, ni raisonnablement exigibles, l'Office fédéral de la police décide d'une admission provisoire ou d'un internement.

¹⁾ FF 1986 I 1

²⁾ RS 142.20

² 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.

³ 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.

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

Art. 14b (nouveau)

¹ L'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois. En règle générale, le canton de séjour en prolonge la durée d'année en année.

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

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

⁴ L'étranger qui a des ressources doit subvenir lui-même à son entretien; le canton de séjour peut exiger de lui une garantie.

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

⁶ 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 (nouveau)

¹ 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 peut toutefois excéder deux ans; à cette échéance, au plus tard, il doit être remplacé par une admission provisoire.

² 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.

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

⁴ L'étranger qui a des ressources doit supporter les frais de son internement. L'Office fédéral de la police peut exiger une garantie.

Art. 15, 4^e al.

⁴ 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.

Art. 20, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

¹ Les décisions de l'Office fédéral des étrangers et celles de l'Office fédéral de la police sur l'admission provisoire d'étrangers peuvent faire l'objet d'un recours devant le Département fédéral de justice et police.

^{1bis} Le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est directement recevable contre les décisions d'internement rendues par l'Office fédéral de la police.

Art. 27

Abrogé

II

La loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 100, let. b, ch. 5 (nouveau)

Le recours de droit administratif n'est en outre pas recevable contre:

5. Les décisions de l'Office fédéral de la police sur l'admission provisoire d'étrangers;

¹⁾ RS 173.110

III

Les internements prononcés en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre c, de l'ordonnance du 14 août 1968¹⁾ sur l'internement des étrangers seront transformés en admissions provisoires selon l'article 14b de la présente loi; les internements prononcés en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettres a et b de ladite ordonnance le seront selon l'article 14c, de la présente loi.

IV

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ RS 142.281



Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 2 décembre 1985¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale du 4 octobre 1974²⁾ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est modifiée comme il suit:

Art. 2a Exception (nouveau)

En cas d'une affluence extraordinaire de requérants d'asile, le Conseil fédéral est habilité à engager, à titre temporaire, du personnel auxiliaire supplémentaire pour traiter les demandes d'asile.

II

¹⁾ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

²⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ FF 1986 I 1

²⁾ RS 611.01

**Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement
des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances
fédérales du 2 décembre 1985**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.072
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.01.1986
Date	
Data	
Seite	1-45
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 595

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.