

Message

**à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et
d'une loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés**

du 25 avril 1990

Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral sur la procédure d'asile et de loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés ainsi que d'une ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale, que nous vous proposons d'adopter.

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

1986 P 85.553 Examen des demandes d'asile et renvoi des requérants

(N 19.3.86, Meyer-Berne)

1986 P 85.991 Demandeurs d'asile. Statut provisoire

(N 17.3.86, Wick)

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

25 avril 1990

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Le nombre toujours croissant de demandeurs d'asile place les autorités cantonales et fédérales chargées d'appliquer la loi sur l'asile devant de grandes difficultés. En dépit des dispositions prises au niveau de la loi, du personnel et de l'organisation, ces autorités ne sont pas parvenues jusqu'à présent à traiter en temps utile les demandes qu'on leur a présentées. L'évolution que l'on connaît dans le domaine de l'asile est le reflet d'une pression migratoire qui se fait de plus en plus forte à l'échelle mondiale. Les mesures qui conduiraient à une réduction des mouvements migratoires ne pourront être prises qu'à long terme, dans le cadre d'une collaboration internationale qu'il faudrait considérablement intensifier. A l'échelle nationale, il s'impose de s'attaquer sans délai aux questions les plus pressantes. Il faut à cet effet mettre en oeuvre une procédure rapide et équitable dans le cadre d'un arrêté fédéral urgent de portée générale sur la procédure d'asile (APA). Par la même occasion, nous vous soumettons un projet de loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés; la création de ce dernier traduit l'ampleur et la complexité des problèmes rencontrés dans le domaine de l'asile et des réfugiés, problèmes dont la solution constituera une tâche de longue haleine. Les deux projets qui portent sur la même matière vous sont présentés dans un seul message.

Dans le présent message, on a préservé l'idée maîtresse du droit d'asile. Néanmoins, les nouvelles prescriptions de procédure tiennent compte, sans pour autant porter atteinte aux garanties constitutionnelles et aux engagements internationaux de la Suisse, des nouvelles catégories de requérants qui se présentent à nos frontières. Du fait que des

étrangers incapables de prouver qu'ils ont subi ou risquent de subir des persécutions et qu'ils ont donc besoin de protection, ont fréquemment recours à la procédure d'asile, il s'impose d'édicter des prescriptions qui permettent de déterminer le plus tôt possible les motifs des mouvements de fuite ou de migration. Le droit d'asile ne doit désormais plus avoir le caractère d'un droit de l'immigration en dehors de la législation générale applicable aux étrangers. Pour la même raison, on doit également interdire au requérant d'introduire une procédure auprès de la police des étrangers pendant toute la durée de la procédure d'asile le concernant.

De plus, la procédure de recours doit être refondue afin de permettre de traiter rapidement les dossiers présentés. Afin de mieux fonder la légitimité d'une procédure au cours de laquelle doivent être prises des décisions d'une grande portée pour les étrangers qu'elles concernent, nous proposons de créer une commission de recours qui soit indépendante de l'administration. L'exécution des décisions de refus de l'asile s'en trouverait sensiblement facilitée.

Message

1 Observations générales

11 Situation initiale

Au cours des dernières années, le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises que l'octroi de l'asile était l'un des principes de notre politique générale. La Suisse se doit d'accueillir les personnes victimes de persécutions et leur accorder protection. Les personnes menacées doivent pouvoir rester en Suisse au moins jusqu'au moment où l'on pourra raisonnablement exiger d'elles qu'elles retournent dans leur pays d'origine et où elles n'auront plus à craindre d'être soumises à des traitements inhumains. Ces principes humanitaires sous-tendent le droit de l'asile codifié en détail à la fin des années septante. Les autorités chargées de l'admission des requérants sont tenues de suivre une procédure soigneusement établie au cours de laquelle tous les motifs qui ont amené l'étranger à quitter son pays sont tirés au clair. Aussi longtemps que ces recherches n'ont pas abouti à une décision entrée en force, l'étranger qui demande l'asile a en général la possibilité et le droit de rester en Suisse. Le droit d'asile déroge donc sur ce point aux règles générales s'appliquant aux étrangers qui prévoient en principe que l'étranger dénué d'autorisation de résidence établie par la police des étrangers ne peut se prévaloir d'un droit de résider en Suisse pendant la durée de la procédure le concernant. Il en résulte que de nombreux étrangers qui n'ont aucune chance de se voir délivrer une telle autorisation pour un séjour d'une durée assez longue en Suisse utilisent les dispositions régissant le droit d'asile pour rester malgré tout dans notre pays pendant un laps de temps assez important. De ce fait, il existe

une contradiction de plus en plus marquée entre deux préoccupations d'intérêt public: d'un côté l'aspect humanitaire avec la promesse d'accorder protection aux personnes persécutées et, de l'autre, le besoin de contrôler raisonnablement l'immigration en Suisse. Le problème devient particulièrement grave pendant les périodes où le nombre des requérants d'asile augmente.

111 Données statistiques

La situation est devenue de plus en plus difficile dans le domaine de l'asile au cours des dernières années et notamment depuis 1988 en raison de l'accroissement persistant du nombre des demandes.

En 1989, 24'425 demandes ont été présentées; par rapport à l'année précédente (16'726 demandes), cela représente une augmentation de 46%.

La situation est analogue au Service des recours du Département fédéral de justice et police (DFJP) compétent pour le traitement des recours interjetés contre des décisions de première instance.

A fin 1989, on n'avait pas encore statué sur les demandes de 27'197 personnes (dont 8'812 en suspens auprès des cantons). Classées selon l'année de leur dépôt, ces demandes se répartissent comme suit: jusqu'à 1981 7, 1982 14, 1983 398, 1984 484, 1985 504, 1986 856, 1987 2051 (7,5%), 1988 5429 (20%) et 1989 17'436 (64%). A la même période, le Service des recours du DFJP qualifiait de "en suspens" les recours de 12'927 personnes. Ainsi, les demandes d'asile de 40'106 personnes étaient restées sans réponse à fin 1989.

En 1979, les Chambres fédérales approuvaient une loi sur l'asile qui a suscité un vif intérêt de par son esprit libéral. Entrée en vigueur le 1er janvier 1981, elle a dû être modifiée pour la première fois en 1983. A cette occasion, on a exclu le recours au Conseil fédéral et réuni en une seule la procédure de renvoi et celle d'asile qui étaient distinctes jusqu'alors. A cette époque ont commencé les premières difficultés dans la politique d'asile suisse en raison de l'accroissement rapide du nombre des demandes.

En 1984, les Chambres fédérales demandaient déjà une nouvelle révision de la loi sur l'asile. Alors que les travaux préliminaires étaient encore en cours au niveau de l'administration, le Parlement décidait le 20 décembre 1985 de nommer un Délégué aux réfugiés (DAR). Ce dernier devait non seulement mettre sur pied et diriger un nouvel organe dans l'administration fédérale, mais aussi présenter des stratégies à long terme pour résoudre les problèmes de l'asile. En automne 1985, les Chambres fédérales ont accordé des postes de travail supplémentaires aux autorités chargées de traiter les demandes d'asile en première et seconde instances. En été 1986, les Chambres fédérales ont mis au point une deuxième révision de la loi sur l'asile que le peuple et les cantons ont approuvée à une large majorité au printemps de 1987.

Avec l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile le 1er janvier 1988, la première instance a reçu d'une manière générale la possibilité de prendre des décisions sur dossier dans la mesure où ces der-

niers et notamment les procès-verbaux d'audition cantonaux sont complets et que les déclarations du requérant permettent de parvenir à une conclusion claire et nette. En outre, en révisant l'ordonnance du 3 octobre 1988, le Conseil fédéral a créé la base légale permettant d'accélérer considérablement le traitement d'une partie des demandes depuis leur dépôt jusqu'à la décision de dernière instance ("Procédure 88"): il a introduit à cet effet une disposition définissant les priorités. Le Délégué aux réfugiés a ainsi reçu, selon l'article 16, 2e alinéa LA, la compétence d'entendre personnellement sur leurs motifs d'asile les requérants dont la demande n'est pas conforme aux termes de la loi. A la même époque, on a permis aux cantons de planifier les auditions auxquelles ils devaient procéder, indépendamment des cas individuels. Ces deux mesures ont pour objectif de soumettre les requérants entrés illégalement en Suisse à une procédure accélérée, leur demande étant traitée en priorité et sans retard par les différentes instances. Bien évidemment, on respecte dans ces cas toutes les garanties qu'apporte la loi en matière de procédure.

Dans le cadre de la "Procédure 88", on a rendu en première instance 3915 décisions (soit 24% des dossiers liquidés) en 1989. Parmi elles, 2732 sont entrées en force au cours de l'année. La procédure n'a en général pas duré plus de 4 à 6 mois.

En dépit de tous les efforts consentis et des mesures de rationalisation, qui ont certes eu l'effet d'augmenter la capacité comme on l'indique plus haut, le Délégué n'est pas parvenu à traiter les demandes de première instance au fur et à mesure qu'elles étaient présentées. Certes, le nombre de cas en suspens a diminué, mais parallèlement le nombre

de demandes sans réponse avait augmenté de 8 313 unités à la fin de 1989. Il est prévisible que le Service des recours subira la même évolution quoiqu'il ait réussi jusqu'à fin juin 1989 à ne pas se laisser déborder par les nouvelles demandes et qu'il ait même pu diminuer sa charge de travail de 2,6%.

Dans l'ensemble, la procédure d'asile dure trop longtemps, si l'on fait abstraction des cas réglés selon la "Procédure 88" dans un délai de quatre à six mois. En 1989, les cas réglés en première instance l'ont été dans la première année pour bien 60% des demandes, dans la seconde pour environ 15% et pour environ 8% dans la troisième année suivant le dépôt de la demande. Grâce à la "Procédure 88", on est parvenu à accélérer les choses puisque la décision de première instance a été prise dans 80% des cas la première année et dans 14% lors de la seconde. Par rapport aux autres pays d'accueil, la durée semble en moyenne trop élevée.

Du fait de sa longue durée et de la possibilité d'exercer une activité lucrative, la procédure d'asile suisse attire sans cesse les étrangers en quête d'emploi. La haute conjoncture que connaît actuellement la Suisse ne fait que renforcer cette tendance. Vu la situation actuelle sur le marché suisse du travail, l'exécution des renvois s'effectue avec plus ou moins de rigueur. L'attrait qui en résulte explique en partie une forte concentration de requérants d'asile en comparaison avec les autres pays industrialisés.

113 Problèmes de capacité

La première instance, dans sa structure actuelle, a été conçue pour

traiter 12'000 demandes d'asile par an. Grâce à des mesures relevant de la gestion du personnel, de l'économie d'entreprise et de la législation, il a été possible de traiter 16'000 demandes d'asile en première instance au cours de 1989. Cette nouvelle augmentation de la capacité a cependant créé un goulot d'étranglement auprès de l'instance de recours qui est prévue pour 8'000 cas et qui peut en traiter 10'000 à la suite de mesures de rationalisation.

114 Problèmes soulevés par l'examen des demandes

Nous partons de l'idée qu'il est nécessaire, et qu'il est aussi possible, de faire la distinction entre les victimes de persécutions et les personnes qui ont besoin de protection, d'une part, et les étrangers qui veulent immigrer en Suisse pour d'autres raisons, d'autre part. Il convient donc de s'opposer au recours abusif aux garanties que présente la procédure d'asile afin d'éviter que les dispositions relatives à l'immigration soient tournées. Divers facteurs inhérents à la demande d'asile empêchent d'atteindre complètement ces deux objectifs dans tous les cas.

D'une part, il n'est pas possible de définir d'une manière générale ce que l'on entend par preuve pour fonder la qualité de réfugié ou un besoin de protection. Certes, on convient que la notion de réfugié qui sous-tend la loi sur l'asile et la Convention relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée Convention de Genève) ne correspond pas à celle du langage courant. Mais, il y a souvent d'autres sources d'équivoque; ainsi, certains estiment que l'on devrait considérer comme réfugié tout ressortissant d'un Etat qui ne respecte pas suffisamment les droits de l'homme dès l'instant qu'il présente une demande d'asile. A quelques

exceptions près, il n'est pas possible de cataloguer ainsi les requêtes, bien que le processus de décision s'en trouverait considérablement simplifié. Bien au contraire, l'expérience nous a appris qu'à l'exception de demandes déposées par des ressortissants d'Etats où il n'y a aucun risque de persécution, la seule façon de statuer sur une demande est de l'examiner individuellement. Ainsi, on ne peut se prononcer en se fondant exclusivement sur la situation générale prévalant dans un pays au regard des droits de l'homme; il faut d'abord établir les faits en détail en se basant sur les événements de la vie quotidienne. Les faits marquants de celle-ci, qui sont versés au dossier, doivent être examinés sans perdre de vue la situation générale, afin de déterminer s'ils peuvent conduire à une situation de persécution ou s'ils sont peu vraisemblables.

De plus, il est clair que l'on ne peut apprécier les risques que courrait l'intéressé en cas de retour dans son pays d'origine qu'en faisant des prévisions sur l'évolution à venir dans ce pays. Vient s'ajouter à cela qu'en règle générale, un ensemble de motifs économiques et politiques amènent l'étranger à quitter son pays. En conséquence, il est extrêmement difficile de décider quels sont les motifs essentiels ou déterminants entrant en ligne de compte; il en est de même pour la question du retour.

Enfin, en dépit de tous leurs efforts, les autorités qui statueront sur la demande ne disposent toujours que d'informations lacunaires sur les conditions qui existent réellement à l'échelle nationale, régionale et locale dans le pays d'origine du requérant. Cela d'autant plus lorsqu'il s'agit de pays éloignés. Or, il n'est pas possible de se fier aux seules

déclarations du requérant, d'autant moins qu'elles sont souvent incomplètes et imprécises. Des recherches importantes et de longues enquêtes en sont souvent la conséquence.

Les conditions susmentionnées, compliquées par les difficultés de compréhension linguistique et de communication interculturelle, conduisent à une procédure coûteuse en temps et en personnel pour se prononcer sur le besoin de protection. Il n'est donc possible d'éliminer ces difficultés, dans le seul but d'accroître le nombre des décisions, qu'au détriment soit du maintien de la tradition humanitaire de la Suisse, soit d'une politique d'immigration contrôlée. Si l'on souhaite toutefois atteindre ce double objectif, seules seront opportunes des mesures législatives d'accélération visant à mettre sur pied et à maintenir une procédure aussi simple que possible, avec peu de phases intermédiaires, qui se limite à examiner le besoin de protection et à statuer sur ce dernier et qui permette une organisation aussi souple que possible.

115 Droit de procédure administrative et procédure d'asile

Les règles de la loi sur la procédure administrative, calquées sur la procédure administrative "ordinaire", ne tiennent pas toujours compte des particularités de la procédure d'asile. Une différence essentielle réside dans le fait qu'il suffit à un requérant de rendre vraisemblable qu'il est un réfugié pour être considéré comme tel (art. 12 LA). Il existe encore une autre différence: les règles de la procédure administrative sont fondées sur le principe que toute partie à une procédure qui cherche à obtenir un acte administratif en sa faveur n'a aucun inté-

rêt à faire traîner les choses et apportera ses moyens de preuve en temps utile. En raison du droit d'être présent pendant la durée de la procédure d'asile, les intérêts du requérant se présentent de manière inhabituelle. Indépendamment du bien-fondé de la demande, les chances d'obtenir l'autorisation de séjourner et de travailler en Suisse augmentent avec la durée de la procédure. Le droit relatif à la procédure d'asile doit donc fondamentalement tenir compte de ces intérêts différents en imposant au requérant de se montrer beaucoup plus coopératif. L'autorité qui statue est habilitée à tenir compte du manque de coopération du requérant lors de son appréciation des déclarations de ce dernier parce que l'on peut exiger de lui qu'il expose son besoin de protection. L'obligation de collaborer n'est pas en contradiction avec le principe de l'enquête d'office.

116 Mesures du Conseil fédéral

Considérant d'une part que le nombre des demandes va toujours croissant et que d'autre part les services traitant les dossiers sont toujours plus engorgés et les autorités et organisations s'occupant des requérants toujours plus surchargées, le Conseil fédéral avait chargé au printemps 1989 les départements intéressés d'examiner diverses mesures que l'on pourrait mettre en oeuvre à court et moyen termes. Un point essentiel concernait le renforcement des effectifs des autorités chargées des décisions, accompagné d'un développement de l'organisation qui en découle, renforcement qui tient compte des postes de travail dont on disposait et des installations techniques nécessaires. On devait ainsi arriver à traiter au fur et à mesure qu'elles étaient présentées des de-

mandes d'asile en nombre toujours croissant. Par la même occasion, il convenait de présenter les grands traits d'un nouveau droit de l'asile qui tienne compte des particularités de l'examen de demandes d'asile.

Il s'est avéré, dans la pratique, que l'on ne pouvait pas atteindre, ou que l'on ne pouvait atteindre que partiellement, l'objectif que l'on s'était fixé de disposer d'une procédure rapide en utilisant les mesures ponctuelles dont on disposait alors. En conséquence, il convient d'examiner en détail tous les stades de la procédure, depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'exécution de la décision, en remaniant le droit qui régit la procédure d'asile. Il faut parvenir à ce que la procédure se déroule rapidement et régulièrement, compte tenu des limites imposées par la constitution et le droit international public, à ce que l'on fixe impérativement la date du départ en cas d'issue négative de la procédure et à ce que la décision de départ soit effectivement exécutée. Le droit d'asile ne doit pas avoir plus longtemps le caractère d'un droit des requérants d'asile. Enfin, il n'est plus possible de maintenir le droit légal ou de fait au libre choix du pays d'asile au vu de l'évolution en matière de droit d'asile en Europe.

Le Conseil fédéral a institué une commission d'experts qu'il a chargée de mettre au point cette nouvelle procédure d'asile. La Commission était composée de représentants du Tribunal fédéral, des cantons, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés et de la Confédération (Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, Office fédéral de la justice, Service des recours du DFJP, Office fédéral des étrangers et DAR), ainsi que d'experts scientifiques.

12 Résultats des travaux de la Commission d'experts

121 Mandat et objectif

La Commission d'experts (la Commission) avait le mandat d'élaborer un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et le message y afférent. La nouvelle procédure d'asile doit normalement permettre de disposer dans les trois mois d'une décision entrée en force.

122 Buts du nouveau droit de la procédure d'asile

Pour son travail, la Commission a reçu les directives suivantes:

- Il faut tenter de faire la distinction dès le début entre les cas où la situation est claire -que ce soit dans l'optique de l'octroi ou du refus de l'asile-, d'une part, et les demandes qu'il convient d'étudier plus en détail, d'autre part. Il faut examiner s'il est opportun de faire précéder la procédure d'asile d'une procédure sommaire d'admission afin de déterminer si le requérant peut réellement se prévaloir de la loi sur l'asile. Il faut prévoir une certaine "pénalisation" au niveau de la procédure pour celui qui contrevient aux dispositions de cette dernière (en cas, par exemple, d'entrée illégale, de falsification de moyens de preuve, passage à la clandestinité, etc.).
- Il faut conserver le principe d'une procédure qui comporte deux phases. Dans la mesure du possible, il faut appliquer le principe de l'immédiateté. Pour accélérer la procédure et limiter le volume et la forme des décisions, il faut réduire au minimum admissible les délais et l'obligation de motiver la décision, supprimer la possibilité de

faire annuler des décisions incidentes et limiter les moyens et les voies de droit.

- Si nécessaire, il faut prévoir des prescriptions dérogatoires à la LA, la LSEE, la PA et la LOAF.
- Les dispositions constitutionnelles et les obligations de droit international public (notamment celles de la Convention de Genève et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme "CEDH") sont réservées.
- Il faut revoir les dispositions relatives à l'exécution des renvois. A cet égard, il faut prévoir que les cantons doivent supporter les conséquences des renvois qu'ils n'ont pas exécutés. Le réexamen de la question de l'asile et du non-refoulement dans le cadre d'une procédure cantonale doit être exclu; il faut donner à la Confédération le droit d'imposer ses directives.
- Il faut restreindre l'exercice d'une activité lucrative par le requérant pendant la durée de la procédure d'admission et d'asile.
- Lors de la rédaction de ses propositions, la Commission doit s'inspirer des expériences faites par les Etats qui disposent d'une procédure d'asile accélérée.

En conséquence, la Commission s'est consacrée à l'étude de nombreuses questions et limitations fondamentales dans l'optique d'une procédure rapide mais régulière; elle a également examiné des idées qu'elle n'a finalement pas reprises dans le projet de loi car elles étaient incompatibles avec l'objectif qu'elle devait atteindre.

La Commission est parvenue avec certitude à la conclusion que les mesures législatives n'entraîneraient pas automatiquement à elles seules d'accélération notable de la procédure. La révision nécessite bien plutôt des mesures adéquates au niveau du personnel et de l'organisation. Ainsi on ne réduit pas la durée générale de la procédure en déchargeant les cantons si l'on n'a pas renforcé les autorités qui statuent sur la demande en première instance. Il faut en outre prendre des mesures complémentaires, notamment en matière d'échange informatisé de renseignements entre la Confédération et les cantons ou d'établissement des données dactyloscopiques.

Dans cette condition, il est possible de parvenir à l'accélération de la procédure que l'on souhaite en prenant de multiples mesures particulières. Le Conseil fédéral se rallie aux grandes lignes que la Commission a établies et qui sont exposées ci-après.

123.1 Accélération de la procédure de première instance

L'essentiel de l'accélération de la procédure doit se produire dans sa phase initiale. Elle se fonde sur le principe selon lequel tout requérant doit être entendu le plus tôt possible après son entrée en Suisse et dans toute la mesure du possible, par le collaborateur qui aura la charge de préparer la décision. On tient ainsi compte de ce que l'expérience nous a appris, c'est-à-dire que l'état des faits présenté à ce

stade par le requérant a plus de chances d'être véridique et n'a pas encore été altéré par un séjour de plusieurs semaines et l'influence de tiers qui ne sont pas parties à la procédure. De même, il est possible de procéder plus tôt à un "tri" entre les requérants, les priorités s'en trouvant ainsi établies.

En déterminant dès le début quelles sont les demandes infondées, on cherche notamment à écarter de la procédure d'asile les étrangers qui n'ont pas besoin de protection.

Ce règlement rapide de certains cas permet également d'éviter les surcharges au niveau de la procédure, dues aux demandes de personnes qui, venant de régions en crise, n'ont que très peu de chances de se voir accorder l'asile, ainsi que l'expérience le montre. Si, pour des raisons humanitaires, on ne peut les contraindre à rentrer dans leur pays d'origine, le Conseil fédéral doit pouvoir décider dans quelles conditions on prononcera l'admission provisoire à leur égard dès la première audition et jusqu'à quelle date.

Si l'on veut établir d'emblée les faits avec le moins de phases de procédure possible, on ne peut éviter de modifier le système de l'audition cantonale et de renoncer à la procédure d'admission. A l'inverse, on exclut conséquemment les procédures incidentes et l'on se donne la possibilité de notifier oralement la décision et de la motiver sommairement.

123.2 Simplification de la procédure de recours

Au niveau des recours, on propose diverses mesures qui permettent d'en accélérer le traitement. Dans des cas déterminés, il est établi que l'on

peut lever l'effet suspensif. Il est prévu d'introduire une procédure simplifiée pour ceux qui sont manifestement infondés. En précisant dans la loi les délais de traitement et de procédure, on aboutit à un ordre de priorité qui permet de régler rapidement les demandes infondées. Enfin, en créant la base légale d'une instance de recours indépendante de l'administration, on facilite l'usage de procédures sommaires et orales, ce que ne peut faire une instance de recours qui fait partie de l'administration.

123.3 Exécution conséquente des renvois

La compétence d'un Etat de renvoyer des étrangers qui ne peuvent apporter la preuve d'un besoin de protection particulier est l'expression de sa souveraineté. Le projet de loi comporte donc des règles précises quant à la teneur des décisions de renvoi. Il énonce l'obligation faite aux cantons d'exécuter les décisions de renvoi et comporte des dispositions sur la coopération intercantonale. De plus, il exclut en principe les procédures de police des étrangers pendant que les requérants se trouvent en Suisse. La possibilité de prolonger des interdictions de travail pour les cas approchant de leur conclusion contribue également à empêcher que l'on contourne des prescriptions d'immigration.

123.4 Alignement sur l'évolution européenne

Les mesures d'accélération de la procédure ne connaîtront un succès durable que si elles sont conçues dans l'esprit de solutions européennes globales et qu'elles ne se contentent pas de déplacer le problème. Il faut donc adapter à titre provisionnel la loi sur l'asile aux conventions futures sur les pays de premier asile, ce qui réduira considéra-

blement le nombre de personnes qui demandent l'asile en Suisse alors qu'elles l'ont déjà fait dans d'autres pays d'accueil européens.

124 Procédure d'admission

à la procédure d'asile : problèmes soulevés

Il faudrait pouvoir distinguer d'emblée les cas où la situation est claire (octroi ou refus de l'asile) des demandes à examiner plus en détail. Si l'on veut rendre toute procédure plus rationnelle et plus rapide, il convient donc de faire le tri le plus tôt possible. Pour cette raison, l'idée d'examiner si le requérant peut se prévaloir de la loi sur l'asile au cours d'une procédure d'admission sommaire vaut la peine que l'on s'y attarde.

Vu les motifs susmentionnés, il n'est possible de déterminer s'il faut accorder l'asile à un requérant, c'est-à-dire le reconnaître comme réfugié, qu'une fois que l'on a examiné sa demande. On voit donc mal comment on pourrait faire la distinction entre les cas où la situation est claire (octroi ou refus de l'asile) et les demandes à examiner plus en détail si l'on exclut d'emblée que l'on puisse apprécier de manière adéquate la demande d'asile dans le cadre d'une procédure d'admission.

Le problème posé par des demandes abusives qui viennent encombrer la procédure et s'avèrent dénuées de fondement peut certes justifier et même nous contraindre, le mieux étant l'ennemi du bien, à lui donner la priorité; toutefois, il ne faut pas en arriver à liquider les demandes sans respecter les exigences minimales de procédure d'un Etat fondé sur le droit. Telle serait cependant, de l'avis de la Commission d'experts,

la conséquence de l'introduction d'une procédure d'admission. Pour la même raison, il n'y a guère de motifs sérieux pour renoncer à un examen approfondi de la demande, du moins aussi longtemps que la Suisse accordera l'asile, dans le cadre que définit la loi, aux réfugiés qui en font la demande et qu'elle s'en tiendra au principe du non-refoulement. Dans le même ordre d'idées, la procédure d'admission ne semble guère compatible avec le principe de l'article 33 de la Convention de Genève.

Il n'est possible d'invoquer le principe du non-refoulement que si l'on détermine, au cours d'une procédure régulière, s'il faut reconnaître à l'intéressé la qualité de réfugié.

En outre, on peut se demander si l'introduction d'une procédure d'admission en première instance est compatible avec l'article 13 CEDH. Pour que l'on puisse faire efficacement recours au sens de cet article, il faut que l'instance de recours ait la compétence de se prononcer non seulement sur la forme, mais aussi sur le fond de la demande, c'est-à-dire la qualité de réfugié.

Mais on achopperait sur deux points: d'une part, il semble manifestement inopportun de transférer la décision quant au fond de la première instance à celle de recours; d'autre part, on ne satisferait pas, à la lumière de l'article 13 CEDH, à l'obligation de disposer d'une voie de droit si l'instance de recours se prononçait sur le fond en première instance. Pour ces raisons, il ne semble pas recommandable d'introduire une procédure d'admission pour les demandes d'asile manifestement infondées ou abusives, procédure qui permettrait de rejeter la demande au cours d'une première et unique instance (le droit de recours étant ex-

clu) et de renvoyer le requérant de Suisse sur le champ. Toutefois, on peut lever l'effet suspensif du recours dans des cas déterminés.

125 Etrangers entrés illégalement en Suisse
exclus de la procédure d'asile : problèmes soulevés

Si l'étranger se trouve sur le territoire suisse, le principe du non-refoulement interdit toute mesure d'éloignement qui aurait, directement ou indirectement, pour effet de l'exposer à des persécutions. Il est sans intérêt de savoir, à cet égard, comment l'étranger est arrivé en Suisse. Etant donné que ce principe est un principe de droit international coutumier (ATF 111 Ib 70), la Suisse est tenue de le respecter, indépendamment du fait qu'elle est l'un des Etats signataires de la Convention de Genève. De plus, la CEDH interdit les traitements inhumains et il s'agit là d'un droit international public contraignant (ATF 109 Ib 72). Il en résulte qu'il faut considérer comme inhumaine toute mesure d'éloignement prise à l'encontre d'un étranger qui aurait pour effet de l'exposer à la torture ou à d'autres violations graves des droits de l'homme.

Il n'est cependant pas possible de déduire un droit à l'asile du droit international public. La Convention de Genève prévoit seulement que les réfugiés doivent bénéficier d'un statut juridique déterminé. En conséquence, la Suisse est en principe libre de décider qui peut obtenir l'asile et selon quelle procédure, et quels étrangers pourront obtenir quelles autorisations de résidence. Vu que les étrangers entrés illégalement en Suisse peuvent être des réfugiés au sens de la Convention de Genève, on pourrait fonder la procédure sur le droit s'appliquant en général aux étrangers, à la restriction près que le réfugié devrait avoir le statut juridique que prévoit la Convention de Genève.

Dans la pratique, l'étranger entré illégalement en Suisse ne peut généralement pas présenter d'autorisation de résidence. Vu qu'il n'a pas fait sa demande à la frontière (alors qu'il venait de l'étranger), on pourrait en conclure qu'il ne peut pas être mis au bénéfice d'une procédure selon la loi sur l'asile. L'article 12, 1er alinéa LSEE, disposant que l'étranger qui n'est au bénéfice d'aucune autorisation peut être tenu en tout temps de quitter la Suisse pourrait s'appliquer. Attendu que l'exécution du renvoi entraînerait généralement le rapatriement du requérant, les autorités cantonales qui prononceraient le renvoi et ordonneraient son exécution seraient tenues d'examiner leur décision à la lumière de la Convention de Genève et de la CEDH. Bien que le renvoi pourrait se faire sans forme déterminée, il faudrait malgré tout, au vu de l'article 13 CEDH qu'en principe, le canton dispose d'une instance de recours devant laquelle cette décision pourrait être contestée. L'étranger entré illégalement en Suisse pourrait même aller jusqu'au Tribunal fédéral. On ne pourrait pas exclure que de ce fait, la procédure devienne considérablement plus longue et plus compliquée.

Par ailleurs, il faudrait prévoir que, dans les cas où elles auraient un doute, les autorités cantonales de police des étrangers qui ne disposent ni des connaissances nécessaires sur les pays d'origine des requérants, ni des moyens complexes de se procurer les informations, puissent demander aux autorités fédérales de les aider à prendre leur décision, et aient recours de plus en plus souvent à l'admission provisoire ou l'internement. Ainsi, dans l'examen quant au fond de la demande d'asile, c'est au Délégué qu'il incomberait d'étudier s'il est possible

d'exécuter le renvoi. Si, après avoir examiné une telle demande, ce dernier parvenait à la conclusion qu'il est possible, admissible et exigible d'exécuter le renvoi, il lui faudrait rejeter la demande du canton en donnant des motifs qui correspondent à ceux d'une décision d'asile et de renvoi. L'application de la LSEE aux requérants d'asile entrés illégalement en Suisse ne diminuerait en rien le travail des autorités fédérales chargées de statuer. De plus, transférer le pouvoir de décision aux cantons serait en contradiction avec le principe international selon lequel une instance centrale doit statuer sur les demandes d'asile.

Il peut paraître choquant de voir que l'on ne puisse lutter plus efficacement contre les infractions aux dispositions relatives à l'immigration. Seule une convention internationale conclue entre les pays d'accueil européens peut résoudre ce problème. Le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne s'y emploient à l'heure actuelle. L'entrée en vigueur de la convention sur les pays de premier asile, laquelle comporte des dispositions sur l'entraide judiciaire entre pays d'accueil, permettra de prendre des sanctions efficaces contre les étrangers entrés illégalement dans le pays.

13 Résultats de la procédure de consultation

L'arrêté fédéral et le projet de loi, accompagnés d'un rapport, ont été soumis aux gouvernements cantonaux, aux partis et à diverses organisations. Ce projet a éveillé un grand intérêt et a suscité des réponses détaillées et approfondies sur la politique des réfugiés dans son ensemble. Les cantons comme de nombreux partis et organisations ont accueilli

favorablement les efforts consentis dans le cadre d'une législation d'urgence. Les avis n'ont divergé que sur des points particuliers. Tous se sont accordés à dire qu'il fallait absolument réduire la durée de la procédure pour des raisons politiques et humanitaires. Ce sont surtout les cantons qui ont fait part de leur inquiétude quant à l'état d'esprit de la population face au problème des réfugiés et des problèmes d'hébergement croissants qui résultent de la longueur de la procédure.

Ce sont essentiellement les cantons qui se sont prononcés en détail sur la répartition future des tâches dans le domaine de la procédure. Seuls trois d'entre eux ont indiqué qu'ils souhaiteraient non seulement continuer à procéder à l'audition des requérants qu'on leur attribue, mais également préparer les décisions; un autre a demandé qu'on l'habilite à se charger intégralement de la procédure de première instance. Cinq ont par contre souhaité que l'on s'en tienne au système actuel, c'est-à-dire à une audition circonstanciée au niveau cantonal suivie d'une décision prise par les autorités fédérales. Enfin, bon nombre de cantons ont estimé que les autorités fédérales devaient assurer le déroulement intégral de la procédure et donc décharger les cantons de l'audition des requérants. A ce sujet, il faut dire que si l'on décidait en principe de confier les auditions aux seules autorités fédérales, il en résulterait inévitablement un surcroît de travail pour l'office fédéral. Même à supposer que l'on en renforce encore considérablement les effectifs, il ne serait pas exclu que son efficacité s'en trouve amoindrie et que l'objectif que l'on s'est fixé, à savoir accélérer la procédure, ne soit pas rempli dans un grand nombre de cas.

Divers partis et organisations ont estimé que l'introduction d'une com-

mission de recours indépendante de l'administration était un point décisif de la révision. Ils ont critiqué la disposition potestative qui laisse au Conseil fédéral le soin de décider de créer une telle institution. De même, plusieurs cantons ont souhaité que cette décision incombe au Parlement, le cas échéant par la voie d'un arrêté fédéral spécial. En revanche, d'autres ont émis des doutes à ce sujet et fait valoir que la création d'une commission de recours n'accélérerait pas la procédure et qu'elle était donc contraire aux buts de l'arrêté fédéral.

Pour ce qui est de la levée de l'effet suspensif de certains recours, les avis étaient partagés. Alors que les cantons surtout rappelaient qu'il était urgent de prendre cette mesure pour lutter contre les abus, d'autres organes consultés ont émis des doutes quant à sa constitutionnalité. Invoquant l'article 13 CEDH, ils craignent, que cette mesure prive le recours de ses effets. On peut écarter ces craintes en indiquant que l'on ne prononcerait la levée de l'effet suspensif du recours, avec pour conséquence l'exécution immédiate du renvoi, que dans les cas d'abus manifestes. Dans les cas où l'exécution immédiate a pour effet le renvoi du requérant dans un Etat où il ne risque pas d'être indûment refoulé, il est hors de question de parler d'une violation du principe du non-refoulement.

Une large majorité s'est déclarée en faveur de l'introduction de la possibilité de prendre des décisions de non-entrée en matière, qui permettent d'exécuter immédiatement des renvois. Néanmoins, les catégories envisagées n'ont pas fait l'unanimité. Ainsi, divers cantons, partis et organisations ont demandé qu'on ajoute les cas d'abus ainsi que ceux où

le requérant contrevient gravement à l'obligation qui lui est faite de collaborer avec les autorités. D'autres ont rejeté certaines catégories estimant que la disposition allait trop loin. La désignation de pays de provenance où la persécution est exclue a été controversée. On a ainsi indiqué qu'au vu des événements récents, on pourrait bientôt ajouter d'autres Etats qui ne connaîtront plus de persécutions politiques. Il se pourrait par contre qu'en raison de la situation économique que connaissent ces Etats, le nombre de requérants augmente dans des proportions importantes. Il faudrait donc maintenir la possibilité de ne pas entrer en matière sur des demandes présentées par des ressortissants de ces Etats afin d'éviter à l'avenir une surcharge de la procédure.

Au cours de la procédure de consultation, la grande majorité des cantons ont indiqué qu'ils avaient de plus en plus de difficulté à héberger les requérants. Ils demandent donc que la Confédération assume l'achat ou le préfinancement de logements. Une intervention présentée aux Chambres fédérales va dans le même sens. Le projet comporte une disposition qui tient compte du vœu des cantons. Par ce moyen, on peut mettre en oeuvre des solutions qui se traduisent par une économie pour la Confédération. Toutefois, il ne faut pas faire assumer le financement des logements de requérants d'asile par la Confédération dans le seul but d'éviter un référendum financier.

La réglementation de l'interdiction de travail que comportait le premier projet a reçu l'approbation de la grande majorité des milieux consultés. Par contre, nombre d'entre eux se sont opposés à ce qu'on prolonge cette interdiction à six mois. Seuls quelques-uns se sont prononcés en faveur d'une interdiction générale ou totale de travailler. Quoique la possibi-

lité d'exercer une activité lucrative pendant la procédure présente un attrait non négligeable pour les requérants, on a estimé qu'elle était préférable aux inconvénients d'une interdiction de travail de longue durée. On fait valoir à cet égard qu'une procédure rapide constitue un instrument de dissuasion autrement plus efficace pour les requérants dont les motifs sont purement économiques. Prononcer une interdiction générale de travail d'une durée de trois mois que les cantons pourraient étendre à six mois s'ils le jugeaient utile semble constituer une solution équilibrée.

14 Etude comparative du droit d'asile dans d'autres Etats d'accueil

Les pays industrialisés occidentaux comparables au nôtre cherchent tous, de par la nouvelle réglementation de leur procédure d'asile, à séparer le plus tôt possible les requérants qui ne peuvent se prévaloir de motifs d'asile pertinents de ceux qui ont peut-être besoin de protection et dont la demande doit être examinée plus avant. On part en général de l'idée que si la procédure est de longue durée, elle aboutit inévitablement à transformer le droit d'asile en un "droit de séjour de substitution".

Les techniques permettant de séparer les procédures dès le début ne sont pas particulièrement différentes d'un Etat à l'autre. Parfois, on fait précéder la procédure d'asile proprement dite d'une procédure d'admission à l'issue de laquelle certaines catégories de requérants ne sont pas admises à prendre part à la phase ultérieure. Le Canada est le pays le plus conséquent dans l'application de ce système. A l'aide de ce

qu'ils appellent un "credible basis test", les Canadiens procèdent à une présélection afin de déterminer s'il y a effectivement matière à une demande d'asile. Il est à relever que cette procédure, qui s'était heurtée, dans un premier temps, à une forte opposition, fait aujourd'hui l'objet d'une large approbation car le nombre des demandes manifestement sans fondement a diminué, depuis qu'elle est entrée en vigueur et que le seuil d'admission a été fixé à un niveau relativement bas.

Une variante de la procédure d'admission est le renvoi de certaines catégories de requérants d'asile à la frontière (aéroport, frontières nationales), variante que l'on rencontre dans certains pays. Tel est le cas avant tout dans les Etats qui peuvent surveiller effectivement leurs frontières (Royaume-Uni). Quelques autres Etats (Pays-Bas, Belgique) ont accru substantiellement leurs possibilités de refuser "l'entrée" de personnes sur leur territoire. Ce refus d'entrée sur le territoire est généralement lié à des procédures accélérées au cours desquelles on peut obtenir rapidement, entre autres, la protection judiciaire (Pays-Bas, Belgique). Toutefois, c'est le plus souvent en donnant la responsabilité procédurale aux autorités supérieures que l'on s'assure que le principe de non-refoulement est observé.

Une autre possibilité de lutter contre les abus en matière de demande d'asile est de faire la distinction, au cours de la procédure d'examen proprement dite, entre

1. les demandes manifestement fondées,
2. celles manifestement infondées et abusives, et

3. celles qui requièrent une étude plus approfondie et éventuellement l'administration de preuves.

A la différence de la solution de la procédure d'admission, cette voie permet de déférer en principe tous les requérants à une instance centrale dans le cadre de la procédure d'examen relevant du droit d'asile. La suite de la procédure diffère toutefois selon la catégorie dans laquelle le requérant est classé. En principe, la plupart des Etats qui ont adopté une procédure accélérée au cours des dernières années pour certaines catégories de demandes d'asile manifestement abusives appliquent cette solution (par exemple, Suède, Danemark, République fédérale d'Allemagne, Pays-Bas et même Autriche).

Bien que dans maints pays, la longueur de la procédure dépende fortement de la durée de la procédure de vérification, on a de plus en plus tendance à faire examiner par une instance indépendante, analogue à une instance judiciaire, les décisions de rejet prises au cours de la procédure d'admission ou d'asile et qui entraînent normalement une ordonnance de renvoi. Il en va de même de l'interdiction d'entrée sur le territoire. Cependant, il est devenu très difficile, dans les législations récentes sur l'asile, d'obtenir un effet suspensif pour la catégorie des demandes manifestement infondées. Ce système semble particulièrement bien accepté lorsque la participation du HCR, des oeuvres d'entraide, etc. (qui est une garantie de l'impartialité de la procédure et du strict respect du principe du non-refoulement) est importante.

Dans tous les pays comparables au nôtre se pose le problème de l'exécu-

tion des mesures qui mettent fin au séjour des requérants déboutés. A cet égard, il convient de constater qu'il existe deux obstacles majeurs à l'exécution rapide de ces mesures. Tout d'abord, la procédure traîne en longueur parce que la qualité de réfugié, l'octroi de la protection pour raisons "humanitaires" et l'existence de cas de rigueur excessive sont examinés par plusieurs instances, au cours de procédures différentes, assorties de possibilités de protection juridique. Sur le plan procédural, la plupart des législations récentes établissent un lien entre d'une part l'examen des motifs d'asile selon la Convention de Genève et d'autre part, l'examen des interdictions de refoulement et l'octroi d'un droit de séjour pour d'autres motifs.

Le second obstacle majeur réside dans les difficultés au niveau de l'exécution. En RFA, on y remédie en instaurant une collaboration étroite entre les diverses autorités compétentes de l'Etat et les Länder ou en faisant ordonner le renvoi obligatoire par des services centraux. Il faut toutefois constater que, jusqu'à présent, on a échoué chaque fois que l'on a tenté de mettre effectivement et rapidement en oeuvre, à l'encontre d'un nombre important de requérants, des mesures mettant fin à leur séjour. Ceci ne signifie d'ailleurs pas que le système ne fonctionne pas. On peut partir de l'hypothèse que si l'on parvenait à raccourcir d'emblée la procédure, il devrait être possible de réduire considérablement le nombre de requérants qu'il faudra renvoyer parce que n'ayant ni motifs d'asile suffisants, ni besoin de protection pour d'autres raisons.

Le 9 septembre 1987, le chef du DFJP a chargé un groupe de travail interdépartemental d'élaborer les fondements de la politique suisse des années nonante en matière d'asile et de réfugiés. Le 13 février 1989, nous avons pris connaissance de son rapport et décidé de le soumettre aux cantons, aux partis politiques, et aux organisations et associations intéressées. Les organes consultés ont notamment fait connaître leur point de vue sur la situation politique intérieure, sur les tensions et les conflits en matière d'asile, et sur la manière de modifier le droit d'asile.

Les milieux consultés sont tombés d'accord pour dire qu'une procédure rapide et équitable était le meilleur moyen d'éviter que la loi soit contournée. Presque tous demandent que l'on prenne des mesures en vue d'accélérer la procédure et d'inclure des règles spéciales dans le droit de la procédure d'asile, en dérogation aux dispositions du droit de procédure administrative. Enfin, il est selon eux urgent d'harmoniser les législations des pays d'accueil européens. En revanche, ils sont partagés quant à l'introduction d'un statut particulier pour les "réfugiés de la violence". Les oeuvres d'entraide et les églises accueillent favorablement cette proposition, alors que les partis politiques et les cantons ont fait savoir qu'ils craignaient qu'en faisant cavalier seul sur ce point, la Suisse n'augmente encore l'attrait qu'elle exerce. La solution globale et la création d'une instance de recours indépendante de l'administration ont fait, elles aussi, l'objet de controverses. Les opinions divergent également quant à l'introduction d'une procédure

d'admission préalable à la procédure d'asile. En revanche, presque tous les milieux consultés se sont opposés à ce que l'on charge les cantons de la procédure d'asile.

L'APA traite les problèmes prioritaires du droit d'asile. Il crée les bases légales qui permettent de résoudre le problème des "réfugiés de la violence" et d'instaurer une commission de recours indépendante qui pourra, le cas échéant, mener à terme des procédures sommaires ou orales. La procédure étant allégée et accélérée, nous aurons alors le temps qu'il faut pour mettre en oeuvre les mesures à long terme d'une politique globale d'asile et des réfugiés.

16 Traitement des interventions parlementaires

Le postulat 85.553 Meyer-Berne, Examen des demandes d'asile et renvoi des requérants, transmis le 19.3.1986, demande une réduction importante de la durée de la procédure ainsi que des mesures concernant le renvoi des requérants déboutés. L'arrêté fédéral vise l'accélération de la procédure et doit permettre de statuer en quelques mois sur les demandes. Outre le renforcement des effectifs du Délégué et du Service des recours du DFJP décidé en automne 1989, on a créé les conditions essentielles pour remplir cet objectif. De même, l'arrêté fédéral comporte des mesures en matière d'exécution propres à garantir un renvoi des requérants déboutés en toute sécurité. L'aide au départ, instituée dans le cadre de la deuxième révision de la loi sur l'asile, en revêt une importance plus grande encore.

La motion 85.991 Wick, Demandeurs d'asile. Statut provisoire, présentée le 19 décembre 1985 et transmise le 17 mars 1986 sous forme de postulat

demande que l'on améliore la façon de régler les cas humanitaires. Les requérants déboutés que l'on ne peut contraindre à quitter la Suisse pour des motifs humanitaires doivent être mis au bénéfice d'une autorisation de séjour régulière. L'arrêté fédéral tient compte de ce postulat en prévoyant une disposition d'exception qui permet aux requérants résidant en Suisse depuis de longues années d'introduire une procédure auprès de la police des étrangers alors que la procédure d'asile les concernant est encore en cours. On peut ainsi maintenir la pratique actuelle pour les cas humanitaires de rigueur excessive.

La motion 89.453, Fischer-Seengen, Occupation des demandeurs d'asile, demande un renforcement des programmes d'occupation pour les requérants, mesure à prendre parallèlement au maintien de l'interdiction de travailler. Le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord d'accepter cette intervention sous la forme d'un postulat. Le projet de loi reprend la question générale de l'activité lucrative des requérants. Il vise d'une part, à modifier l'interdiction de travailler et d'autre part, à diminuer l'attrait d'une activité lucrative en introduisant le principe du dépôt de sûretés pour les prétentions de droit public.

La motion 89.654, Baggi, Demandeurs d'asile. Aide fédérale au canton, demande entre autres que l'on renforce les mesures de répression de l'activité des passeurs. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter ce point de l'intervention sous forme de postulat. Le projet de loi répond à la demande de l'auteur de la motion en ce qu'il accorde une attention particulière à la compatibilité des dispositions légales avec celles du droit européen. On a notamment prévu le raccord à une conven-

tion sur la compétence de traiter les demandes d'asile, quant au fond, ce qui permettra d'éliminer quelques-unes des causes qui favorisent l'activité des passeurs.

Le postulat 89.344, Ott, HCNUR et politique suisse d'asile, demande que l'on intensifie la collaboration avec cette organisation internationale. A cet égard, le projet de loi prévoit une procédure de consultation et d'approbation qui doit surtout s'appliquer aux demandes d'asile présentées dans les aéroports et permettre de régler rapidement les requêtes de personnes qui ne peuvent prouver qu'elles ont besoin d'être protégées.

17 Création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1985 (RS 142.35), les Chambres ont créé la base légale instituant un délégué aux réfugiés (DAR). Le domaine de l'asile, qui relevait jusqu'alors de l'Office fédéral de la police, a été de ce fait directement subordonné au DFJP. On a ainsi reconnu toute l'importance que revêt la politique d'asile dans le cadre de la politique intérieure du pays.

Cela n'a pas changé entre temps. Au contraire, on est parvenu à la conclusion que la politique d'asile et des réfugiés est devenue une tâche durable et qu'elle le restera sans nul doute pendant longtemps. La proposition de transformer le DAR en un office fédéral a été largement approuvée dans le cadre de la consultation sur le présent projet et sur le rapport du groupe de réflexion chargé d'élaborer les fondements de la politique suisse des années 90 en matière d'asile et de réfugiés. Vu l'augmentation considérable des effectifs du DAR, on créerait une unité

totale­ment arti­ficielle en réin­sé­rant ce der­nier dans l'Office fédé­ral de la po­lice. De même, il ne semble guère ap­pro­prié de l'inté­grer à l'Office fédé­ral des étran­gers car le DAR em­ploie à l'heure ac­tu­elle plus de col­la­bo­ra­teurs que ledit office.

Le Dé­lé­gué a fait part de son in­ten­tion de dé­mis­sion­ner au cours du deuxiè­me se­mestre de l'année. L'heure semble donc propice pour créer la base lé­gale d'un Office fédé­ral pour les ré­fu­giés au mo­ment où l'on mo­difie la pro­cé­dure d'asile. Cela se fera par l'adop­tion d'une loi fédé­rale au cours d'une pro­cé­dure légis­lative ordinaire, loi qui vien­dra com­plé­ter la loi sur l'organi­sa­tion de l'adminis­tra­tion fédé­rale. Par la même oc­ca­sion, il faudra adapter l'or­don­nance con­cer­nant l'attribution des offices aux dé­par­te­ments et des services à la Chan­cellerie fédé­rale. Cette mo­di­fi­ca­tion est sou­mise à l'ap­pro­ba­tion de l'Assemblée fédé­rale.

La créa­tion d'un Office fédé­ral pour les ré­fu­giés n'aura pas de consé­quences par­ti­cu­lières en ma­tière d'organi­sa­tion. Les services du Dé­lé­gué sont dé­jà au­jourd'hui l'unité ad­mi­nis­tra­tive la plus im­por­tante du DFJP et sont orga­ni­sés comme ceux d'un office fédé­ral. De toute ma­nière, il sera iné­vi­table d'en adapter les struc­tures au cours de l'année pour te­nir compte de l'aug­men­ta­tion des effectifs dé­ci­dée à l'automne 1989 et de sa dé­cen­tra­li­sa­tion partielle.

2 Partie spéciale : Com­men­taire des mo­di­fi­ca­tions ap­por­tées à la loi

21 Mo­di­fi­ca­tion de la loi sur l'asile

21.01 Motifs subjectifs intervenus après la fuite du pays

(Art. 8a)

La notion de "motifs subjectifs intervenus après la fuite du pays" recouvre les états de faits selon lesquels la menace de persécution n'a pu être la cause du départ du requérant. Il s'agit donc de cas où le danger de persécution est né du fait du départ ou après qu'il ait eu lieu. Les "motifs subjectifs intervenus après la fuite du pays" se distinguent des "motifs objectifs intervenus après la fuite du pays" (lesquels sont dus à des circonstances et à des événements se produisant dans le pays d'origine ou de provenance du requérant indépendamment de sa personne) en ce que le requérant les crée lui-même par son comportement, en s'exposant à des persécutions au sens de l'article 3 par son départ, par le dépôt de sa demande d'asile ou par des activités politiques lors de son exil.

Alors que la Suisse a toujours accordé l'asile à des requérants devenus, du fait de motifs objectifs postérieurs à la fuite, des réfugiés au sens de la Convention de Genève et de la loi sur l'asile, elle a pour pratique constante de le refuser aux personnes qui font valoir des motifs postérieurs subjectifs. S'il n'en était pas ainsi, toute personne qui préférerait les conditions politiques ou économiques de la Suisse à celles de son pays pourrait demander a posteriori le statut de réfugié, ce qui viderait de son sens le droit d'asile (Décision du Conseil fédéral du 22.10.1954 dans l'affaire N., citée au JAAC 45.2 ainsi que dans BO N 1987 p. 755 s. et 1989 p. 572 s.).

En conséquence, les personnes qui invoquent des motifs subjectifs posté-

rieurs à la fuite constituent une catégorie de réfugiés auxquels l'asile n'est pas accordé en raison d'une clause d'exclusion; en règle générale, elles peuvent toutefois rester en Suisse parce que le principe du non-refoulement s'applique également, d'après l'article 45, à des réfugiés à qui la Suisse n'accorde pas l'asile.

Par le passé, la pratique exposée ci-dessus a donné lieu à diverses discussions à propos du statut de cette catégorie de réfugiés. Nous proposons donc, afin de préserver la sécurité du droit, de reprendre dans la loi l'article 8a conçu comme clause d'exclusion des motifs subjectifs postérieurs à la fuite. Au cours de la procédure de consultation, on a demandé de plusieurs côtés de limiter l'application de l'article proposé aux cas d'abus de droit. Cependant, on ne saurait donner suite à cette proposition car il en résulterait des difficultés insurmontables au niveau de la preuve. Il faudrait en fait que les autorités démontrent que le requérant a eu des activités politiques après son entrée en Suisse dans le seul but d'être mis au bénéfice de l'asile. En prévoyant cette clause d'exclusion, on ne se contente pas d'accélérer la procédure, on énonce aussi que les personnes en question sont bien des réfugiés. L'amendement proposé correspond à l'opinion de la Commission de gestion du Conseil national (BO N 1987 p. 755 s.).

21.02 Décision

(Art. 11, 3e al.)

Sous réserve de directives du Conseil fédéral, le DFJP statue de manière définitive sur les recours interjetés contre des décisions de première instance en matière d'asile et de renvoi. L'article 13 CEDH (ATF 111 Ib

68 ss. et JAAC 51.88) exige que la législation prévoie une possibilité de recours à une instance nationale. Tant le Tribunal fédéral que la Commission européenne des droits de l'homme ont constaté, pour ce qui est de cette réglementation, que l'examen auquel se livre l'administration sur la base des compétences qui lui sont conférées par l'article 49 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) satisfait, à certaines conditions à cette exigence.

Nous estimons qu'il faut concéder au Conseil fédéral, par la voie de l'APA et des conditions générales qui en découlent, la compétence de créer une instance de recours indépendante de l'administration. Non seulement la charge de travail du DFJP s'en trouverait considérablement allégée, mais la légitimité des décisions d'octroi de l'asile ou de renvoi serait sensiblement renforcée, ce qui devrait avoir pour effet de diminuer le recours à ces moyens et ces voies de droit extraordinaires (demandes de révision et de réexamen; dénonciations au Conseil fédéral). Vu que dans le domaine de l'asile, la dénonciation au Conseil fédéral peut être invoquée comme un moyen de droit à part entière, l'introduction d'une instance de recours indépendante de l'administration aurait aussi pour effet de décharger le Conseil fédéral, car une telle instance statuerait alors sur les recours. En outre, en raison de l'indépendance judiciaire dont bénéficierait la Commission de recours, le principe de l'immédiateté pourrait être appliqué plus souvent sous la forme d'une procédure orale et sommaire, ce qui accélérerait nettement la procédure. On a reconnu les avantages en question lors de la procédure de consultation. D'aucuns ont demandé que le législateur oblige le Conseil fédéral à créer cette Commission de recours ou qu'il la crée soit par le présent

arrêté ou par la voie de la législation ordinaire. Vu sa portée, la création d'une instance de recours indépendante relève du Parlement. Il n'est pas possible de prévoir aujourd'hui avec certitude les effets d'une telle mesure. Il convient de procéder à une analyse approfondie avant de confier la compétence de prendre des décisions à une instance qui ne ferait pas partie de l'exécutif. Ceci ne milite pas en faveur de l'introduction, dans le projet actuel, d'une disposition impérative. Par ailleurs, il s'agit d'une tâche complexe, notamment sur le plan de l'organisation, qui ne saurait être menée à bien dans le cadre d'un arrêté fédéral urgent. Créer une Commission de recours indépendante par le biais de la législation ordinaire exigerait une autre révision de la loi; il faut donc rejeter cette solution pour assurer la sécurité du droit. La solution proposée concède au Conseil fédéral la possibilité de prendre une décision et de déterminer le moment opportun après avoir pris les renseignements d'usage et tenu compte de l'évolution en matière d'asile dans le cadre d'une appréciation générale. Cette souplesse est nécessaire pour pouvoir réagir de manière appropriée en cas de besoin, et assurer une transition optimale aussi bien au niveau de l'organisation qu'à celui du temps. Pour cette raison, nous vous proposons de donner au Conseil fédéral la compétence de créer cette instance en temps utile par voie d'ordonnance. Dans ce cas, les dispositions de la loi sur l'asile continueraient à être applicables pour la procédure. Si elles ne devaient pas suffire, le Conseil fédéral pourrait édicter d'autres prescriptions par voie d'ordonnance, prescriptions qui pourraient déroger à la PA; il pourrait notamment prévoir de remplacer l'échange de notes par des dispositions portant sur la notification orale, dispositions qui iraient au delà de l'article 12d proposé.

Dans ce sens, l'article 11, 3e alinéa, prévoit que le Conseil fédéral peut créer une Commission de recours indépendante chargée des questions d'asile qui serait constituée de plusieurs chambres et qui statuerait de manière définitive sur les recours interjetés. En tant qu'instance judiciaire de révision, celle-ci devrait se prononcer définitivement sur la fin de l'asile, à la place du Tribunal fédéral.

21.03 Principes généraux de procédure

(Art. 12 - 12f)

Dans le droit actuel, les principes généraux de la PA s'appliquent à la procédure d'asile, comme s'appliquent en complément à la procédure d'administration des preuves, les dispositions de la loi de procédure civile fédérale (PCF). Cette réglementation a donné satisfaction mais ne tient pas assez compte, sur certains points, des particularités de la procédure d'asile, ce qui a des effets négatifs sur la durée de la procédure et la sécurité du droit. L'une des différences essentielles entre la procédure d'asile et les autres procédures administratives réside dans le fait qu'aux termes de l'article 12, il suffit que le requérant rende vraisemblable qu'il est un réfugié pour se voir reconnaître cette qualité. Le type de faits pertinents et la nécessité d'une procédure rapide constituent d'autres différences importantes. Une autre différence encore est que les règles de procédure administrative sont fondées sur le principe selon lequel toute partie à une procédure qui cherche à obtenir un acte administratif en sa faveur a intérêt à ne pas prolonger indûment les choses et donc à apporter ses moyens de preuve en temps utile. Or,

en matière d'asile, vu le droit du demandeur de séjourner en Suisse durant la procédure, son intérêt est autre : plus la procédure traîne, plus il a de chances, quels que soient les motifs qu'il invoque, d'obtenir une autorisation de résider en Suisse.

L'accélération de la procédure d'asile présuppose donc que, dans les limites prévues par la constitution, on exclue dans la mesure du possible "la procédure dans la procédure", les procédures parallèles et successives et que l'on réduise les délais. De plus, il faut, pour des raisons relevant de la sécurité du droit, que les requérants, des étrangers peu au fait de la législation, soient informés des obligations qui leur sont imposées et des principes selon lesquels on statue sur leur requête.

21.031 Règles de procédure

(Art. 12)

L'article 12 comporte une innovation : certaines prescriptions de la PA en matière de procédure sont remplacées, voire complétées, par de nouvelles règles plus précises conçues spécialement pour la procédure d'asile. Par rapport à l'article 4 PA, l'article 12 constitue un droit spécial et ultérieur.

21.032 Preuve de la qualité de réfugié

(Art. 12a)

On reprend sans modification le premier alinéa qui impose au requérant de prouver ou du moins de rendre vraisemblable qu'il est un réfugié. Fait nouveau, cette obligation de rendre vraisemblable cette qualité est exposée de manière positive (2e al.) et de manière négative avec

exemples à l'appui (3e al.). La description positive correspond à la définition générale de la vraisemblance qui s'est créée dans la pratique et dans la doctrine (JAAC 51.64, p. 438 avec d'autres références). L'énumération non exhaustive d'éléments d'invraisemblance du 3e alinéa répond à la pratique constante de l'article 12, qui ne pose pas de conditions irréalisables pour rendre plausible un état de persécution et qui tient ainsi compte des difficultés que rencontre un requérant pour apporter la preuve de ses affirmations (FF 1977 III 121 et JAAC 45.4 et 49.54). Même si on ne modifie pas le fond, en fixant dans la loi la doctrine et la pratique suivie en matière de vraisemblance, la procédure de recours est allégée dans la mesure où l'autorité de recours peut se concentrer sur la question de savoir si la première instance a appliqué correctement les principes régissant l'obligation faite au requérant de rendre vraisemblables ses déclarations. Au cours de la procédure, il n'est en quelque sorte plus nécessaire de contrôler les faits contestés.

21.033 Obligation de collaborer

(Art. 12b)

Vu l'autorisation de résider en Suisse durant la procédure, le requérant a, comme on l'a vu, intérêt à faire traîner les choses. Il faut tenir compte de cette situation en lui imposant de collaborer beaucoup plus étroitement avec les autorités. Dans la mesure où on peut l'exiger de lui, on attend qu'il justifie son besoin de protection, ce qui ne contrevient pas au principe de l'enquête d'office. Puisque l'autorité appelée à statuer dans le cadre de l'administration des preuves doit apprécier aussi le comportement du requérant au cours de la procédure, conformément à l'article 40 PCF applicable dans la procédure d'asile,

l'énumération exhaustive des principales obligations imposées en la matière au requérant (1er al.) est nécessaire, pour des raisons de sécurité du droit, si l'on veut accélérer la procédure d'asile. En énonçant dans la loi ce que l'on peut attendre des requérants d'asile, on donne à l'instance de recours des critères objectifs qui serviront de base à sa décision et à l'examen des décisions de première instance. La violation inexcusable de l'obligation de collaborer que commet le requérant en cachant sa véritable identité sera à l'avenir sanctionnée par la non-entrée en matière, selon l'article 16 1er al. let. b.

De plus, le 3e alinéa prévoit que les autorités peuvent exiger du requérant qu'il fournisse la traduction dans une de nos langues officielles des documents qu'il présente à l'appui de sa demande. Cette disposition correspond à la pratique actuelle qui est fondée sur l'article 4 PCF. De nombreux organes consultés ont relevé que des moyens de preuve utiles pour l'examen des faits risquaient de ne pas être pris en considération si le requérant n'avait pas d'argent. Or, les autorités compétentes tiennent déjà pleinement compte aujourd'hui de cette remarque dans l'exercice de leur liberté d'appréciation.

Selon l'article 19 a, 1er al., le requérant qui séjourne en Suisse doit se tenir à la disposition de l'autorité cantonale ou de l'office fédéral et doit communiquer aux autorités cantonales son adresse ainsi que tout changement de celle-ci. Cette disposition, qui a donné satisfaction dans la pratique, est reprise sans changement pour des raisons de systématique à l'article 12b (4e al.).

Au cours de la procédure de consultation, il a été suggéré de sanctionner, par une décision de non-entrée en matière, les requérants qui ne se plieraient pas à l'obligation de collaborer, par analogie aux faits énoncés à l'article 16, 1er alinéa. Nous ne voyons pas de raison de le faire puisque l'article 13 PA prévoit déjà une possibilité de cet ordre. Il est tout à fait justifié quant au fond de ne pas retirer l'effet suspensif au recours en cas de décision de non-entrée en matière selon l'article 12b, à la différence des décisions fondées sur l'article 16, 1er alinéa, de la loi sur l'asile (voir ch. 21.054). Dans la mesure où ils ne concernent pas le renvoi dans un Etat tiers, les cas prévus à l'article 16 sont des cas d'abus manifestes si l'on considère le comportement des intéressés, à la différence des cas dont il est fait état ci-dessus.

21.034 Procédure d'administration des preuves

(Art. 12c)

Les prescriptions de forme sur les moyens de preuve que comporte la procédure civile fédérale, applicables également en matière d'asile par le biais de l'article 19 PA, nécessitent beaucoup de temps et n'ont manifestement pas leur place dans ladite procédure d'asile. Ainsi les dispositions de droit de procédure relatives à l'administration des preuves par l'intervention d'experts (art. 57, 2e al. et 58, 2e al. PCF) ont pour effet de freiner la procédure. Vu les difficultés particulières rencontrées lors de l'administration des preuves en procédure d'asile, il se peut que le but de l'enquête soit compromis si l'on porte au préalable des questions à la connaissance des experts (voir également JAAC 48.52).

Pour ces raisons, nous proposons que la loi exclue le fait que le requérant puisse donner son avis préalablement sur la décision de l'administration des preuves prise par les autorités. On éviterait ainsi une "procédure dans la procédure" et on accélérerait d'autant la procédure d'asile. Le droit de donner son avis sur les résultats de l'administration des preuves, qui découle du droit d'être entendu, ne s'en trouve pas restreint.

21.035 Notification et motivation des décisions

(Art. 12d)

D'après le droit en vigueur, les décisions définitives doivent être communiquées par écrit aux parties et motivées (art. 34 et 35 PA). Contrairement à ce qui peut se faire auprès d'une instance de recours indépendante, les possibilités de régler plus souvent oralement des points de la procédure de recours sont limitées à l'échelon du département car le Chef de celui-ci ne peut déléguer son droit de signature qu'au Secrétaire général ou à son suppléant et non aux collaborateurs spécialisés (art. 62, 2e al. LOAF). L'article 12d devrait toutefois permettre de notifier oralement et de motiver sommairement certaines dispositions et certaines décisions lorsque cela paraît indiqué. On parviendrait ainsi à accélérer la procédure notamment pour ce qui est des demandes présentées à la frontière, des cas où l'on n'entre pas en matière, des demandes d'asile manifestement infondées et du traitement de moyens et de voies de droit extraordinaires. La notification orale se justifie dans les cas où il n'y a aucune difficulté à motiver la décision car les faits pertinents en droit sont prévus par les dispositions légales. Tel est le cas

lorsqu'on ne dispose pas d'un élément essentiel constituant la qualité de réfugié au sens de l'article 3 ou que les motifs invoqués par le requérant sont manifestement contradictoires.

On tient compte de la protection des droits du requérant en lui remettant un extrait du procès-verbal portant sur la notification orale des décisions et l'exposé de leurs motifs (2e al.).

21.036 Domicile de notification

(Art. 12e)

Les prescriptions particulières de notification qui font règle en procédure d'asile ont en principe donné satisfaction (FF 1986 I 25). Elles figurent désormais parmi les principes généraux de procédure, pour des raisons de systématique.

L'accélération de la procédure présuppose que les autorités puissent porter leurs communications à la connaissance du requérant dans les meilleurs délais. Il n'est pas possible d'atteindre ce but si les requérants donnent l'ordre aux services postaux de faire suivre ou de garder leur courrier comme c'est de plus en plus souvent le cas, et que l'envoi est retourné au bout d'un mois, voire de deux mois, n'ayant pu être remis à son destinataire. Quoique dans de tels cas, on considère, selon la pratique du Tribunal fédéral qu'un envoi est remis à son destinataire le dernier jour d'un délai de garde de sept jours (ATF 100 III 3 et 107 V 187), la règle actuelle mérite d'être précisée dans la loi vu sa portée (1er al.).

Par rapport à l'article 11, 3e al. 3 PA, le 2e alinéa précise quelle est l'adresse de notification pour les cas où le requérant est représenté par plusieurs personnes.

21.037 Relation avec la procédure de police des étrangers

(Art. 12f)

D'après le droit en vigueur, le requérant peut demander une autorisation de résidence régulière à la Police des étrangers, parallèlement à la procédure d'asile ou après la conclusion de celle-ci. Cette réglementation a pour conséquence de favoriser les requérants d'asile par rapport à d'autres étrangers, car ces derniers ne peuvent pas en principe se voir accorder d'autorisation de séjour s'ils en font la demande au mépris des prescriptions d'entrée en Suisse et des prescriptions générales de procédure. D'autre part, la réglementation en vigueur permet au requérant de faire traîner en longueur la procédure d'asile, voire de repousser la date d'un renvoi dont il serait menacé.

La disposition légale prévoyant que les demandes d'octroi d'une autorisation de résidence adressées à la police des étrangers après décision de renvoi entrée en force peuvent être liquidées par une décision de non-entrée en matière n'exclut cependant pas de telles demandes. Bien plus, la jurisprudence du Tribunal fédéral exige que la loi comporte une règle expresse lorsque les dispositions du droit général applicable aux étrangers ne s'appliquent pas pendant et/ou après la procédure d'asile (ATF non publié du 5.7.1989).

L'article 12f prévoit désormais le principe de l'exclusivité de la procédure d'asile pendant toute sa durée. Les demandes encore pendantes en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour deviennent sans objet avec le dépôt de la demande d'asile (2e al.). Seules sont réservées les procédures de police des étrangers relatives à des autorisations de séjour lorsqu'il existe un droit à leur obtention d'après la pratique du Tribunal fédéral relative à l'article 100, lettre b, chiffre 3 OJ (1er al.) ou s'il faut prolonger une autorisation déjà accordée (3e al.).

Au cours de la procédure de consultation, les cantons ont approuvé la réglementation proposée et ont estimé qu'elle constituait la seule façon de réduire les procédures déposées auprès des polices cantonales des étrangers qui allongent inutilement la durée du séjour des intéressés. La disposition proposée met fin à la pratique actuelle, qui manquait d'uniformité, et contribue à la sécurité du droit.

21.04 Dépôt de la demande d'asile

(Art. 13 - 13f)

La deuxième section expose de façon nouvelle toutes les formes de dépôt de demandes d'asile: présentation de la demande à l'étranger (art. 13b), à la frontière (art. 13c), à l'aéroport (art. 13d), lors de l'interception du requérant entré illégalement en Suisse (art. 13e) et présentation dans le pays (art. 13f).

21.041 Demande d'asile

(Art. 13)

Selon la définition de la demande d'asile, la procédure d'asile est li-

mitée à l'étranger qui cherche en Suisse une protection contre des persécutions et non une autorisation de séjour sans rapport avec la notion d'asile. Lorsqu'on détermine si on est en présence d'une demande d'asile, il faut interpréter largement la notion de persécution.

Alors que le 1er alinéa se fonde sur les motifs du requérant, le 2e alinéa comporte un élément objectif. Le Conseil fédéral a par là la possibilité d'établir qu'il est exclu que des persécutions selon l'article 3 de la loi ou des traitements inhumains au sens de l'article 3 CEDH se produisent dans certains pays d'origine de requérants et qu'en conséquence, il ne peut y avoir de demande d'asile de leur part si les Etats en question punissent les violations des droits de l'homme conformément aux principes qui régissent un Etat de droit. Ainsi, le Conseil fédéral a la possibilité de réagir de manière adéquate aux changements politiques qui interviennent dans certains pays. Tel est notamment le cas des pays où la démocratie est en progrès mais qui connaissent une émigration économique aussi forte que précédemment. Cette proposition a été très favorablement accueillie sur le fond lors de la procédure de consultation. On tient compte des objections des milieux consultés qui s'étaient opposés à la liste de pays où les persécutions étaient inconnues, liste mentionnée à l'article 16, 1er alinéa, lettre e du premier projet, en prévoyant que l'on peut procéder de la sorte pour des pays déterminés, non plus par voie d'ordonnance, mais sous forme d'une décision du Conseil fédéral. Contrairement à ce qu'énonçait le premier projet, la demande n'est pas considérée comme une demande d'asile dans de tels cas.

21.042 Lieu du dépôt de la demande

(Art. 13a)

L'article 13a correspond pour l'essentiel à la réglementation actuelle aux termes de laquelle la demande d'asile doit être en principe présentée à la frontière. Vu que la conception des "postes frontière habilités à recevoir la demande" s'est révélée inopérante pour réprimer les entrées illégales et les activités des passeurs (voir ch. 125), on renonce à désigner des postes-frontière déterminés.

**21.043 Demande d'asile présentée à l'étranger et
autorisation d'entrée**

(Art. 13b)

L'article 13b correspond à l'article 17 actuel, si ce n'est que la dernière phrase du 2^e alinéa a été supprimée. La procédure de recours est désormais réglée au chapitre 6 (art. 46, 2^e al.).

**21.044 Demande d'asile présentée à la frontière et
autorisation d'entrée**

(Art. 13c)

L'article 13c s'en tient au principe de l'autorisation d'entrée et donne une description positive des conditions liées à cette dernière; il part cependant de l'idée que l'office fédéral accorde dans tous les cas l'autorisation d'entrée.

Le 1er alinéa reprend pour l'essentiel la réglementation actuelle de l'article 13, 2e alinéa, mais ne prévoit plus d'autoriser le requérant à entrer en Suisse dans le cas où un autre Etat est tenu par une convention de traiter sa demande. Cette adaptation est faite en prévision d'accords futurs sur les pays de premier asile, accords qui devraient alléger considérablement la charge que supporte la Suisse. Cette adaptation s'inscrit dans la tendance européenne prévisible en matière d'asile. Ainsi, d'après le nouvel alinéa 1, l'étranger qui demande asile à la frontière et qui est en possession du visa nécessaire pour l'entrée en Suisse se verra refuser cette dernière si, aux termes d'une convention, un autre Etat est tenu de traiter sa demande.

Le 2e alinéa, lettre a, fixe dans la loi l'article 5, 2e alinéa, lettre a, de l'ordonnance. La possibilité de laisser entrer le requérant en Suisse, laquelle découle du principe du non-refoulement, existe également lorsqu'un autre Etat est responsable du traitement de la demande mais que l'on peut craindre, en l'espèce, que ce principe ne soit pas respecté.

Le 2e alinéa, lettre b, anticipe les accords sur les pays de premier asile auxquels la Suisse pourrait adhérer et prévoit, à la différence du 1er alinéa, qu'il faut autoriser l'étranger à entrer en Suisse si cette dernière est tenue, par une convention, de traiter sa demande, que le requérant satisfasse ou non aux conditions du 1er alinéa, lettre a ou b.

Le 3e alinéa correspond à l'article 13, 3e alinéa en vigueur, et donne au Conseil fédéral la compétence de prévoir dans l'ordonnance d'autres motifs d'accorder l'autorisation d'entrée, conformément à l'article 5,

3e alinéa en vigueur ainsi que de régler la procédure à suivre dans les cas où les dispositions des accords sur les pays de premier asile ne font pas règle ou ne le font pas encore.

21.045 Demande d'asile présentée à l'aéroport

(Art. 13d)

L'article 13d fixe dans la loi la pratique suivie jusqu'à présent et la collaboration de l'office fédéral avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Du point de vue de la procédure, la nouvelle réglementation apporte effectivement une amélioration pour le traitement des "demandes déposées au contrôle frontière des aéroports" dans la mesure où la procédure ne se déroule plus en dehors de la loi sur la procédure administrative, aux termes de l'article 3, lettre f, PA.

La procédure à l'aéroport étant une procédure à la frontière, il faut autoriser l'entrée du requérant selon l'article 13c (1er al.).

Le 2e alinéa prévoit le renvoi préventif et son exécution immédiate dans les cas où la poursuite du voyage du requérant dans un Etat tiers est possible, licite et raisonnablement exigible.

Le 3e alinéa prévoit le renvoi du requérant dans son pays d'origine ou de provenance si, de l'avis de l'office fédéral et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il ne risque manifestement pas d'y être persécuté, la notion de persécution devant être interprétée au sens large. La collaboration du HCR à la décision de refuser l'entrée en Suisse légitime l'exécution immédiate du renvoi : en effet, on peut ain-

si exclure qu'il y ait violations du principe du non-refoulement et contraventions à l'article 3 de la CEDH, la question d'un recours effectif au sens de l'article 13 CEDH étant sans objet. Les réserves exprimées à cet égard sont donc prises en considération.

21.046 Interception lors de l'entrée illégale

(Art. 13e)

L'article 13e correspond dans une large mesure à la réglementation actuelle qui a donné satisfaction jusqu'ici. Vu les conséquences imprévisibles qu'aurait cette modification qui a été approuvée par certains lors de la procédure de consultation, il s'impose d'entériner la solution actuelle.

Du point de vue territorial, la procédure prévue à l'article 13e trouve son application dans des zones où s'exerce régulièrement la surveillance de la frontière. En règle générale, il s'agit d'une zone large de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres selon la nature du lieu où passe la frontière. Du point de vue temporel, il faut qu'il y ait un rapport direct entre l'interception et le franchissement illégal de la frontière; en d'autres termes, l'étranger doit être pris en flagrant délit.

21.047 Demande d'asile présentée dans le pays

(Art. 13f)

L'article 14 LA est repris dans la deuxième section pour des raisons de systématique.

21.05 La procédure de première instance

(Art. 14 - 16c)

Une procédure simple et équitable doit permettre d'accélérer la procédure de première instance. Elle est fondée sur le principe selon lequel tout requérant est entendu en général le plus tôt possible après son arrivée (principe de l'immédiateté) par le collaborateur qui préparera la décision et en présence d'un représentant d'une oeuvre d'entraide. On effectuera un tri sur la base de cette audition, ce qui permettra de régler rapidement les cas où la situation est claire (octroi ou refus de l'asile) et d'écarter le plus tôt possible de la procédure les personnes qui cherchent protection en Suisse non pas en raison de persécutions, mais pour échapper à une guerre, une guerre civile ou aux troubles intérieurs que connaît leur pays. Dans ces derniers cas, le Conseil fédéral peut prononcer l'admission provisoire en vertu de l'article 14a, 5e alinéa, LSEE que nous proposons.

21.051 Instruction au centre d'enregistrement

(Art. 14)

La loi prévoit l'existence des centres d'enregistrement au 1er alinéa, car cette institution a donné satisfaction dans la pratique.

Le 2e alinéa expose les tâches et fonctions principales des centres d'enregistrement. Outre l'identité du requérant, on peut prendre note sommairement des motifs de départ qu'il invoque s'il y a lieu de penser que la demande n'est pas fondée et procéder sur le champ à l'audition en présence du représentant d'une oeuvre d'entraide comme prévu à l'article

15. Si une décision est prise en première instance sur la base de l'article 16 ou de l'article 19, le requérant est attribué à un canton responsable de l'exécution du renvoi. En règle générale, il s'agit du canton où est implanté le centre d'enregistrement. Vu qu'il existe un lien étroit entre l'examen dactyloscopique et le relevé de l'identité du requérant, le dit relevé est assuré, selon la pratique actuelle, au centre d'enregistrement par les services du canton. Les frais encourus par celui-ci lui sont remboursés en vertu de l'article 20b, 2e alinéa. Les documents de voyage que le requérant doit remettre selon l'article 12b, 1er alinéa, lui sont retirés.

Le 3e alinéa établit que l'office fédéral peut recueillir toutes les informations importantes pour décider si le requérant peut être autorisé à séjourner en Suisse pendant la procédure le concernant.

Aux termes du 4e alinéa, c'est au centre d'enregistrement qu'il faut exposer aux requérants les droits et les devoirs qui sont les leurs en matière de procédure. Il convient d'attirer leur attention sur les dispositions des articles 12b et 12e et sur les conséquences juridiques qu'entraîne la non-observation de ces dispositions.

21.052 Audition sur les motifs d'asile

(Art. 15)

D'après les expériences faites avec la "Procédure 88", on constate que si l'on veut vraiment accélérer la procédure d'asile, il faut que le collaborateur chargé de préparer la décision procède le plus tôt possible à l'audition du requérant (principe de l'immédiateté). En conséquence, et pour mieux concrétiser le principe de l'immédiateté, le texte

✶ soumis à la consultation prévoyait qu'en principe, seuls les fonctionnaires fédéraux pourraient procéder à l'audition des requérants quant à leurs motifs d'asile, à l'échéance d'un délai de transition expirant au 31 décembre 1991. D'après le projet des experts, il n'y aurait pu avoir de dérogations à cette règle que dans les cas où des cantons se seraient engagés, sur une base contractuelle, à continuer à effectuer des auditions et à préparer des décisions sous la direction de l'office fédéral.

Dès le début, le Département a accueilli ce projet avec scepticisme et a soumis une variante de l'article 15 à la consultation. La majorité des cantons s'est prononcée en faveur du projet de la Commission d'experts, donc pour le principe de l'audition effectuée directement par les autorités fédérales. Cependant, il n'est pas possible de déduire de la plupart de ces réponses si les cantons en question souhaitaient être en principe libérés de leur responsabilité dans la procédure d'asile. On peut du moins interpréter dans ce sens certains des avis qui ont été émis. Seul le canton de Zurich a déclaré clairement ne plus souhaiter procéder à l'audition de requérants d'asile. En revanche, plusieurs cantons, qu'ils préconisent ou qu'ils rejettent le projet des experts, ont refusé expressément de laisser à l'avenir des fonctionnaires cantonaux rédiger des décisions d'asile prêtes à être signées. Seuls trois cantons se sont déclarés en faveur de cette solution

"Dans ces circonstances, le Conseil fédéral estime que le principe de l'immédiateté ne peut être réalisé dans la forme prévue par le premier projet pour des motifs relevant de la politique générale et en raison des incidences qu'il y aurait pour la Confédération en matière d'organi-

sation et de personnel. La solution proposée par la Commission d'experts, qui a recueilli l'approbation de la majorité des milieux consultés, séduit au premier abord mais a pour conséquence une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Ces derniers s'en trouveraient déliés de leur responsabilité dans un domaine délicat du point de vue de la politique générale et seraient réduits à n'être que de simples organes d'exécution. En particulier, leur volonté d'exécuter les décisions de renvoi entrées en force en pâtirait, ce qui serait contraire aux buts de la révision. La coopération s'étant révélée fructueuse jusqu'à présent entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral estime que la situation qui prévaut actuellement dans le domaine de l'asile requiert précisément que l'on renforce cette collaboration en matière de procédure. La réglementation proposée laisse aux responsables la marge de manoeuvre nécessaire pour ce faire et a pour but, tout comme la proposition de la Commission, de mettre en oeuvre à moyen terme le principe de l'immédiateté. Outre des répercussions financières, la réglementation que comportait le premier projet signifierait à moyen terme pour la Confédération, en matière d'organisation et de personnel, que la montagne de cas en suspens croîtrait plus rapidement encore que ne diminuerait le nombre des cas réglés (voir également le ch. 311)."

L'article 15 proposé maintenant prévoit que l'audition cantonale sera la règle. Les garanties que le droit en vigueur et la pratique actuelle offraient en matière de procédure restent assurées. Chaque requérant est en principe entendu en présence du représentant d'une oeuvre d'entraide. Si nécessaire, les autorités cantonales font appel à un interprète et le

requérant d'asile peut, à ses propres frais, se faire accompagner d'un représentant et d'un interprète de son choix pour autant que ni l'un, ni l'autre ne soient des requérants. Un délai indicatif de 20 jours est désormais prévu pour effectuer l'audition.

Le 3e alinéa donne à l'office fédéral la compétence d'entendre directement un requérant. Le droit actuel prévoit déjà cette possibilité, qui est appliquée dans la Procédure 88/Confédération. Fait nouveau, le procès-verbal de l'audition devra être signé par le requérant, même si l'audition est faite directement au niveau fédéral, ce qui présuppose qu'il soit retraduit dans la langue du requérant auprès de l'office fédéral. Vu que la durée de l'audition se trouvera allongée par cette re-traduction, il semble inévitable de devoir s'attacher les services de traducteurs contractuels supplémentaires.

Le 4e alinéa reprend la proposition des experts. Il prévoit une novation d'importance, à savoir que les cantons qui ont institué des structures spécialisées dans les questions d'asile peuvent continuer à procéder à des auditions, sous la direction de l'office fédéral et - fait nouveau - préparer à l'intention dudit office des décisions de première instance d'asile et de renvoi en application du principe de l'immédiateté. La Confédération rembourse aux cantons les frais engagés pour ce personnel. Selon ce système, les fonctionnaires cantonaux seraient placés sur pied d'égalité avec les fonctionnaires de l'office fédéral, dans la mesure où ils prépareraient les décisions; toutefois, ils ne seraient pas habilités à statuer. La Confédération assure la formation des fonctionnaires cantonaux. Lorsqu'ils préparent leur décision, ils peuvent faire appel aux connaissances des juristes et des spécialistes des pays qu'emploie

l'office fédéral. Les frais occasionnés aux cantons au titre du personnel leur sont remboursés par la Confédération. L'avantage de ce système est évident: les cantons ont la possibilité d'accélérer directement la procédure pour les demandes de requérants qui leur sont attribués. L'accélération supplémentaire de la procédure qui en résulte a un effet direct de détente sur la situation en matière d'hébergement. En outre, cet alinéa prévoit que le Département peut décider de faire entendre le requérant par l'office fédéral. Ce système devrait revêtir de l'importance surtout pour les cantons auxquels on n'attribue qu'un faible pourcentage des requérants d'asile.

21.053 Représentants d'oeuvres d'entraide

(art. 15a)

Le représentant de l'oeuvre d'entraide doit renforcer la confiance du requérant dans les autorités (FF 1986 I 24) lors de la phase cruciale de la procédure, à savoir l'audition détaillée sur les motifs d'asile. On a consacré un nouvel article à la seule description de son rôle : contribuer à asseoir la légitimité du déroulement de la procédure d'asile. En sa qualité d'observateur, il a le droit de faire poser des questions pertinentes par le fonctionnaire chargé de l'audition. Il n'a aucun droit en matière de représentation en tant que partie ou dans le déroulement de la procédure; il n'a pas non plus de fonction officielle à exercer.

En employant le terme "envoyer" au 1er alinéa, on exprime plus clairement que la présence du représentant d'une oeuvre d'entraide fait partie intégrante de l'audition et non qu'elle résulte d'un droit que la procé-

■ dure reconnaîtrait au requérant. Le 2e alinéa prévoit une simplification importante de l'organisation des auditions en permettant d'aviser les oeuvres d'entraide des dates des auditions sans avoir à préciser quel requérant est concerné. Alors que le 3e alinéa précise les droits du représentant d'une oeuvre d'entraide, les 4e et 5e alinéas exposent ses obligations : obligation de participation et devoir de discrétion vis-à-vis de tiers. Par "tiers", il ne faut entendre ni l'oeuvre d'entraide qui a dépêché le représentant, ni l'Office central d'aide aux réfugiés. Si le représentant d'une oeuvre d'entraide se refuse à confirmer par écrit sa participation, il appartient au fonctionnaire chargé de l'audition de porter ce refus et ses motifs éventuels au procès-verbal.

21.054 Non-entrée en matière

(Art. 16)

Le 1er alinéa énumère, de manière exhaustive, les cas dans lesquels on n'entre pas en matière sur une demande; dans ces cas, les autorités peuvent ordonner l'exécution immédiate du renvoi du requérant, en application du nouvel article 17 en relation avec l'article 47. Ceci peut se produire lorsqu'il n'existe pas de demande d'asile au sens de l'article 13 (lettre a) - par conséquent, lorsque l'intéressé ne cherche pas protection contre des persécutions - ou lorsqu'il faut constater, après contrôle dactyloscopique, que le requérant dissimule sa véritable identité (lettre b). La même conséquence juridique intervient lorsque le requérant peut se rendre dans un Etat tiers tenu, par une convention, d'assurer la procédure d'asile jusqu'à son terme (lettre c). En outre, la lettre d concerne les cas dans lesquels un requérant rentré dans son

pays d'origine introduit une nouvelle procédure d'asile en Suisse, alors que la procédure le concernant est en cours ou a été menée à terme, et ne parvient pas à rendre vraisemblable que des faits qui pourraient être déterminants pour sa qualité de réfugié se sont produits dans l'intervalle.

A la différence des états de fait énumérés au 1er alinéa, les autorités peuvent, en vertu de la loi sur l'asile, ne pas lever l'effet suspensif d'un recours éventuel, lorsque sont acquis d'autres motifs de non-entrée en matière, découlant du droit général de la procédure, lesquels sont réservés.

Le 2e alinéa prévoit un délai indicatif et une motivation sommaire de la décision dans les cas où le 1er alinéa s'applique. Le délai en question est de six semaines car il faut comparer, dans les cas prévus à la lettre b comme dans ceux de la lettre c, les renseignements dactyloscopiques nécessaires à l'identification du requérant selon l'article 14, 2e alinéa, avec les registres nationaux et européens, ce qui prend du temps comme l'expérience l'a montré.

21.055 Rejet sans autres mesures d'instruction

(Art. 16a)

Le 1er alinéa prévoit de séparer des autres les cas qui n'ont manifestement pas la moindre chance de succès afin de permettre de les traiter sur le champ. A la différence de la "Procédure 88" encore en vigueur, le tri ne sera pas effectué après un entretien sommaire au centre d'enregistrement, mais après audition sur les motifs d'asile. Le délai indicatif fixé pour le traitement de tels cas est de dix jours (2e al.).

21.056 Asile ou admission provisoire
sans autres mesures d'instruction
(Art. 16b)

Cette disposition prévoit, au premier alinéa, de distinguer les cas où il est clair qu'il faut octroyer l'asile au requérant. On distinguera aussi les cas où, sans procéder à d'autres mesures d'instructions, l'on constate lors de l'audition que le requérant n'est pas un réfugié au sens de la loi ou de la Convention de Genève, mais que l'exécution de son renvoi ne peut être raisonnablement exigée au sens de l'article 14 a, 4e alinéa LSEE, dans sa nouvelle version, parce que l'intéressé paraît menacé concrètement au vu de la situation politique prévalant dans son pays d'origine (2e al.).

21.057 Autres mesures d'instruction
(Art. 16c)

Le 1er alinéa mentionne de manière non exhaustive d'autres mesures permettant d'administrer les preuves, lorsque la première audition ne suffit pas à se faire une idée suffisamment claire de l'état des faits. Une fois que les preuves ont été administrées, on communique au requérant, au sens de l'article 12c que nous proposons et en lui fixant un court délai pour prendre position sur cette mesure, que l'on entreprend des mesures d'instructions complémentaires, pour autant qu'il n'ait pas à y collaborer.

L'article 18 du droit en vigueur est repris sans changement au 2e alinéa.

21.06 Renvoi et exécution

(art. 17 à 18e)

La loi sur l'asile du 5 octobre 1979 ne se prononçait que sur l'octroi de l'asile. Ce qu'il advenait ensuite du requérant débouté dépendait, dès lors, des dispositions applicables en général aux étrangers. En pratique, cela signifiait qu'après une procédure d'asile parfois laborieuse, était instaurée une procédure de renvoi en plusieurs étapes. La loi n'établissait pas non plus clairement si la procédure de renvoi incomrait uniquement aux cantons ou si la Confédération pouvait contraindre l'étranger à quitter la Suisse. La procédure d'asile se limitant à déterminer la qualité de réfugié et à octroyer l'asile en fonction des critères énoncés dans la Convention de Genève et dans la loi sur l'asile, il restait aux autorités cantonales de police des étrangers ou à celles auxquelles l'exécution des mesures d'éloignement était confiée dans certains cas, à étudier la délicate question de la compatibilité de l'exécution du renvoi avec les engagements de la Suisse en matière de droit international. L'application de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme était à étudier tout particulièrement. Tant que les étrangers étaient des ressortissants de pays d'Europe occidentale, il n'y avait guère de problème, leur pays d'origine ne pouvant être généralement soupçonné de les traiter de manière contraire à la Convention. Toutefois, cette prémisse n'existait pas en ce qui concerne les requérants d'asile déboutés de sorte que, pour éviter de contrevenir au droit international public, il s'imposait de prévoir une procédure formelle de renvoi qui réserve au requérant une réelle possibilité de recours.

Lors de la première modification de la loi sur l'asile, la compétence de décider du renvoi a été attribuée aux autorités qui statuent en matière d'asile. En sus de l'accélération qui en résultait pour la procédure, cette solution trouvait sa justification dans le fait que les autorités chargées d'apprécier les requêtes étaient mieux à même que les instances cantonales de se prononcer sur les risques éventuels encourus par les étrangers. Le même raisonnement a prévalu lors de la seconde modification de la loi, lorsque la compétence de décider du renvoi dans les cas d'irrecevabilité a été attribuée aux autorités chargées de se prononcer sur l'octroi de l'asile.

Dans la pratique, cette attribution de compétences a donné satisfaction. Elle a contribué à accélérer la procédure et à uniformiser l'application du droit. Des difficultés ont néanmoins surgi dans certains cas parce que la distinction entre renvoi et exécution n'apparaissait pas clairement. Ainsi, on ne précisait pas suffisamment quelle devait être la teneur de la décision de renvoi et quelles autres dispositions étaient liées à l'obligation faite à l'intéressé de quitter le pays. Il en a résulté différentes manières d'apprécier la marge de manoeuvre laissée aux cantons pour l'exécution.

Face à de telles divergences de fond relatives au renvoi et à son exécution, il devient indispensable que la loi apporte les éclaircissements nécessaires pour préserver la sécurité du droit. Il faut notamment préciser la teneur de la décision de renvoi et l'appréciation que ferait l'office fédéral des conditions d'existence particulières du requérant

d'asile qui se trouverait en Suisse depuis plusieurs années. Une définition de l'exécution et de la marge d'appréciation laissée aux cantons en la matière s'impose également. Enfin la loi doit aussi contribuer à dissiper les malentendus qui ont surgi dans le passé s'agissant de la collaboration des cantons entre eux et de l'aide que doit leur apporter la Confédération.

C'est ce à quoi s'attache le projet. Il clarifie les obligations du requérant débouté, fixe le moment et les conditions de l'exécution du renvoi et permet aux cantons d'y procéder de manière effective. Il part de l'idée que les requérants d'asile n'étant pas au bénéfice d'une protection issue du droit international n'ont pas à être traités différemment des autres étrangers sans autorisation de résider en Suisse. Tant que des raisons de droit international ou d'ordre humanitaire ne prévalent pas, le requérant débouté doit quitter le pays. La décision de renvoi précise l'obligation dans le cas d'espèce et fixe le délai dans lequel l'étranger doit remplir son obligation. Le canton a le devoir de veiller à ce que l'étranger se soumette à l'ordre de renvoi. Au besoin, il doit recourir à la contrainte. Si, pour des raisons techniques, l'exécution du renvoi n'est pas réalisable, le canton a la possibilité de proposer l'admission provisoire ou l'internement de l'étranger. Ainsi, cette façon de régler les conditions de séjour en Suisse garde le caractère subsidiaire que la loi lui confère.

Cette réglementation exhaustive doit être considérée à la lumière de l'article 12 f. Ce faisant, on empêche que l'étranger utilise parallèlement la procédure d'asile et celle du droit des étrangers pour bloquer et retarder l'aboutissement de la première.

Le premier alinéa reprend le principe inscrit dans l'actuel article 21a en vertu duquel le requérant qui n'obtient pas l'asile en Suisse doit quitter notre pays. Ainsi, référence est faite au principe fondamental du droit des étrangers, repris dans l'art. 12f, selon lequel la demande d'un étranger désireux de s'établir durablement en Suisse doit être faite depuis l'étranger. Par conséquent, les étrangers qui ne sont pas des réfugiés au sens de la loi ou de la Convention de Genève ou les réfugiés qui ne peuvent se prévaloir du principe du non-refoulement en vertu de l'art. 45, 2e alinéa LA, doivent quitter le pays. Le respect du principe du non-refoulement (art. 45 LA et 33 de la Convention de Genève) est examiné dans la procédure de renvoi. En outre, lors de celle-ci, il conviendra d'examiner chaque fois si l'exécution d'une décision de renvoi est conforme à l'article 3 CEDH.

Si cet examen aboutit à la conclusion qu'il n'y a pas d'obstacle en vertu du droit international, il faut encore, selon l'article 18, examiner si la situation générale régnant dans le pays d'origine ne rend pas l'exécution du renvoi inexigible. Si tel est le cas, il convient de le remplacer par une mesure comme l'admission provisoire ou l'internement.

Selon le 2e alinéa, le canton peut délivrer au requérant une autorisation de séjour de police des étrangers si la demande date déjà de quatre

ans. Il relève de la compétence des cantons de faire une déclaration d'intention dans ce sens. Si l'on ouvre une procédure de cette manière, le requérant a qualité de partie dans la procédure d'approbation devant l'office fédéral des étrangers.

21.062 Teneur de la décision de renvoi

(Art. 17a)

L'article 17a précise la teneur d'une décision de renvoi. Celle-ci impose en premier lieu à l'étranger de quitter la Suisse dans un certain délai. Conformément à l'article 47, l'effet suspensif est retiré aux éventuels recours contre les décisions d'irrecevabilité prises en vertu de l'article 16 et l'exécution du renvoi peut avoir lieu immédiatement. Le délai de départ n'est pas non plus fixé lorsque l'admission provisoire ou l'internement est prononcé. Dans de tels cas, l'étranger reste tenu de quitter la Suisse, mais il ne doit le faire que dans le délai fixé au moment de la levée de la mesure de remplacement (lettres b et e).

La décision de renvoi prévoit en outre des mesures de contrainte si l'étranger ne quitte pas volontairement le pays. On entend par là un départ forcé sous la surveillance de l'autorité, soit en règle générale le rapatriement, à moins que des accords internationaux ou d'autres circonstances particulières permettent un transfert dans un pays tiers (lettre c).

La décision de renvoi peut parfois mentionner un Etat dans lequel

✚ l'étranger ne pourra être contraint à se rendre. C'est le cas si, au sens de l'article 14a, 3e alinéa (nouveau) LSEE, l'étranger reste tenu de quitter la Suisse, mais non à destination de l'Etat en question, pour lequel il existe des raisons rendant le renvoi impossible (lettre d).

Enfin, la décision de renvoi indique également quel canton est chargé de l'exécution de ce renvoi ou de la mesure de remplacement. En règle générale, c'est le canton auquel le requérant a été attribué conformément à l'article 14a. Si une telle décision intervient déjà au centre d'enregistrement, soit avant que le requérant ait été attribué à un canton, c'est le canton où se trouve le Centre d'enregistrement qui doit s'en charger (lettre f).

Cette réglementation détaillée des conséquences du rejet d'une demande d'asile, l'énoncé des obligations du requérant et des modalités d'exécution rendent superflue une décision d'exécution cantonale. Il en ressort clairement aussi qu'il n'est laissé aux cantons aucune marge d'appréciation quant au respect d'engagements découlant du droit international public ou quant au bien-fondé de la mesure de renvoi.

21.063 Exécution

(Art. 18)

Comme déjà indiqué, la question du renvoi traite également de la manière de l'exécuter, sauf dans les cas où l'éloignement de Suisse n'est ni possible, ni acceptable, ni exigible. Si l'exécution du renvoi se révèle irréalisable dans ce sens, l'étranger aura quand même l'obligation de

quitter la Suisse, mais à l'exécution du renvoi se substituera une mesure de remplacement telle que l'admission provisoire ou l'internement, conformément aux articles 14a et s. LSEE. Ces dispositions conçues comme mesures de remplacement lorsque la décision de renvoi ne peut être exécutée, ne représentent pas une autorisation ordinaire de séjour, mais une simple réglementation légale des conditions de séjour ultérieures de l'étranger. Comme jusqu'ici l'article 21a, 2e alinéa, LA, le 1er alinéa (nouveau) est le reflet exact des dispositions du droit applicable en général aux étrangers. La définition légale de ce que l'on entend par exécution possible, licite ou exigible est identique à celle de l'article 14a LSEE.

La décision de renvoi indique le canton chargé de l'exécution. Conformément au 2e alinéa, celui-ci doit veiller à ce que l'étranger se soumette à son obligation. Comme mentionné précédemment, et à la différence de l'article 14, 1er alinéa, LSEE, le canton n'a plus aucune marge d'appréciation quant au bien-fondé et à l'exigibilité de la mesure de renvoi. Cette différence résulte du fait qu'en matière d'asile, c'est la Confédération qui décide du renvoi et non le canton comme en matière de police des étrangers. Il est donc superflu de peser les intérêts en présence puisque cela s'est fait précédemment.

Lors de l'exécution, le canton n'a plus qu'à se soucier d'organiser les modalités du renvoi prévu dans la décision. Il peut bien, comme jusqu'à présent, prolonger le délai imparti à l'étranger de quelques jours, par exemple lorsque le départ ne peut être organisé avec les moyens de transport à disposition, dans le délai imparti par la Confédération. Le

canton décide aussi si l'étranger doit être mis en détention en vue de son refoulement, en vertu de l'article 14, 2e alinéa, LSEE, ou s'il doit être escorté jusqu' dans son pays d'origine. Enfin, il est libre de choisir le mode de transport.

Au cours de la procédure de consultation, la réglementation précise proposée pour l'exécution du renvoi a été généralement appréciée. Certains ont demandé que l'on prenne des sanctions contre les cantons qui n'exécutent pas les renvois. Néanmoins, les rapports de confiance entre la Confédération et les cantons dans les questions d'exécution devraient être renforcés par d'autres mesures, en vue d'améliorer la collaboration, telles celles prévues à l'article 18c.

21.064 Mesures en cas de lieu de séjour inconnu

(Art. 18a)

A diverses reprises au cours des dernières années, les requérants d'asile déboutés ont cherché à se soustraire à un rapatriement ou à un refoulement dans un pays tiers, en disparaissant. Dans ce cas, l'inscription au Moniteur suisse de police s'impose, le comportement de l'étranger correspondant à une infraction sanctionnée par l'article 23 LSEE.

21.065 Collaboration entre cantons

(Art. 18b)

Des divergences de vues ont surgi au cours des dernières années quant à l'exécution de décisions de renvoi de personnes dont la demande d'asile était rejetée, lorsque ces dernières ne résidaient pas sur le territoire du canton chargé de l'exécution. C'est donc pour respecter un principe

confédéral que le devoir de collaboration entre cantons est formellement prescrit. Ce dernier entre en application dans les cas relativement fréquents de disparition ou de changement de domicile dans un autre canton, sans autorisation officielle. Ce devoir intervient également lorsqu'un étranger, une fois la procédure terminée, présente une nouvelle demande sous une autre identité et est découvert lors du contrôle dactyloscopique.

21.066 Soutien de la part de l'office fédéral

(Art. 18 c)

Dans bien des cas, les cantons chargés de l'exécution des renvois sont tributaires de l'aide des autorités fédérales. Ils ont parfois des difficultés à obtenir des documents de voyage pour les étrangers. Certaines autorités étrangères refusent d'établir de tels documents ou y mettent des conditions inacceptables. Dans de telles situations, seule l'intervention d'une autorité fédérale peut avoir de l'effet. Il peut également s'avérer nécessaire que l'Office fédéral remplisse une fonction de coordination en matière de collaboration intercantonale. Enfin la collaboration du Département fédéral des affaires étrangères peut être requise lorsqu'il s'agit de faciliter la réintégration dans le pays d'origine. L'aide au retour, mentionnée à l'article 21b LA est aussi à mettre en relation avec l'aide que peuvent apporter les autorités fédérales. Elle contribue également à soutenir les cantons dans la mesure où elle facilite l'acceptation d'un retour par le requérant.

Au cours de la procédure de consultation, divers cantons se sont prononcés contre une disposition potestative. Il est impossible d'imposer à la

Confédération une obligation de soutien car les autorités fédérales ne sont pas en mesure, pour des raisons de personnel et des motifs pratiques, d'apporter, en général et dans tous les cas, leur appui aux cantons, au moyen des mesures citées. Il s'agit surtout de prévoir une aide de la Confédération limitée aux cas qui présentent des difficultés particulières.

La compétence de l'office fédéral de traiter directement avec les gouvernements cantonaux, telle que prévue au 2e alinéa revêt une certaine importance. En effet, cette prérogative, particulière par rapport à celles d'autres offices fédéraux, est justifiée par le caractère d'urgence que peut avoir l'exécution des renvois. Cette compétence était déjà accordée au Délégué aux réfugiés, c'est pourquoi elle peut l'être à l'office fédéral.

21.067 Confiscation de documents

(Art. 18d)

Il se produit fréquemment que des requérants d'asile détiennent en fait des pièces d'identité et des documents de voyage, alors qu'ils prétendent en être totalement démunis. Le but de ce comportement est en général de dissimuler aux autorités suisses l'itinéraire qu'ils ont emprunté. Au vu des timbres apposés sur leur passeport, on s'apercevrait immédiatement que, contrairement à leurs déclarations, ils ont quitté légalement leur pays d'origine en passant les contrôles d'émigration de ce dernier. Il arrive également que des demandes d'asile soient présentées sous une fausse identité. L'article 18d, 1er alinéa, prévoit donc que tous les services et autorités (état civil, offices du travail, caisse

de compensation AVS, etc.) sont habilités à saisir ces documents à l'intention de l'office fédéral s'ils apparaissent à un moment donné.

La présentation de documents faux ou falsifiés pour attester des dangers ou des persécutions, est un abus souvent commis par les requérants pour étayer leurs allégations. Il s'agit en particulier de mandats d'amener, de listes de plaintes ou de jugements. La procédure administrative ne prévoit pas la possibilité de saisir ces documents. L'article 18d, 2e alinéa, dispose que les autorités fédérales sont habilitées à confisquer ces documents pour éviter d'autres abus.

21.07 Statut pendant la procédure d'asile

(Art. 19 à 21a)

Sous réserve des exceptions qu'énonce l'article 19, le statut du requérant pendant la procédure d'asile est garanti en ce qui concerne son séjour.

Afin de séparer les flux migratoires pour raisons économiques des mouvements de réfugiés, il convient de réduire l'attrait exercé par la procédure d'asile en Suisse sur les étrangers à la recherche d'un emploi, en imposant les interdictions de travail prévues (article 21) et l'obligation de rembourser les frais d'assistance et d'exécution (article 21a).

21.071 Séjour

(Art. 19)

Le principe selon lequel la personne qui a déposé une demande d'asile en

Suisse peut y séjourner jusqu'à la fin de la procédure est repris tel quel. Néanmoins, il doit être possible d'exécuter une décision de renvoi prise en première instance lorsque, une fois l'audition effectuée, on prend une décision de non-entrée en matière sur la base de l'article 16, 1er alinéa, proposé, et que l'effet suspensif n'est pas accordé au recours (1er al.).

Conformément au droit en vigueur, les requérants ne peuvent invoquer cette garantie de séjour dans les cas où un renvoi dans un pays tiers, en cours de procédure, est possible, licite, et peut être exigé (2e al.)

21.072 Assistance

(Art. 20a)

Vu que l'article 21a établit l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser des prestations, il s'impose de refondre la réglementation de la compétence en matière de remboursement des prestations versées au titre de l'assistance, réglementation qui figure à l'article 20a. C'est sur cette disposition que se fonde maintenant la compétence exclusive de la Confédération.

21.073 Contributions fédérales

(Art. 20b)

Les problèmes dans le domaine de l'asile se manifestent directement et en premier lieu dans le secteur de l'hébergement. Vu le nombre élevé des demandes d'asile, il est devenu chaque année plus difficile pour les cantons et les communes de mettre des logements adéquats à la disposition des requérants. Dans certains cas, il n'a pas été possible d'acquies-

rir des centres d'accueil alors que cette solution aurait été la plus avantageuse, du point de vue financier, pour la Confédération, laquelle doit prendre en charge les coûts engendrés par l'assistance. Pour cette raison, on doit permettre, et c'est là une nouveauté, à la Confédération, en vertu du 2e alinéa, de se porter acquéreur de logements dans lesquels les cantons hébergent des requérants qui leur sont attribués ou de financer tout ou partie de la construction, de la transformation et de l'aménagement de logements collectifs. Du point de vue financier, cette solution n'a pas d'effets négatifs pour la Confédération, car ces frais d'achat ou d'investissement étaient auparavant amortis et remboursés par le biais des décomptes d'assistance. A l'avenir, les prestations versées au titre de l'assistance et facturées à la Confédération s'en trouveraient allégées d'autant. La compétence de financer des logements collectifs ainsi accordée présente également des avantages puisque les biens en question sont propriété de la Confédération. On peut ainsi être sûr qu'ils resteront à long terme des logements pour requérants d'asile. Le Conseil fédéral est habilité à statuer sur l'achat ou l'octroi de contributions à des fins d'investissement dans le cadre de la compétence qui lui est dévolue en matière financière.

La répartition générale des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'assistance n'est pas modifiée par cette possibilité de financement. Les cantons assurent l'assistance des requérants d'asile et sont donc responsables de l'exploitation des centres collectifs. Ceci est également valable dans les cas où la Confédération est propriétaire d'installations de ce genre.

Le 2e alinéa actuellement en vigueur devient le 3e alinéa, avec la modi-

fication suivante : à l'avenir, le Conseil fédéral fixera les sommes forfaitaires annuelles allouées aux cantons pour leurs frais administratifs. Le 3e alinéa actuellement en vigueur devient le 4e alinéa, sans subir de modification.

21.074 Activité lucrative provisoire

(Art. 21)

La procédure d'asile est principalement utilisée par des étrangers à la recherche de travail, issus de pays de recrutement non traditionnels, qui, après être entrés illégalement, l'utilisent pour poursuivre leur séjour et avoir la possibilité d'exercer une activité lucrative, sur la base des dispositions légales spéciales. L'exercice d'une telle activité leur permet ultérieurement de revendiquer des allocations familiales, de naissance et pour enfants, en faveur des membres de leur famille restés dans leur pays d'origine. Avec la législation actuelle, la poursuite d'une activité lucrative, jusqu'à l'exécution de la décision de renvoi, devient le motif essentiel d'un recours non fondé ou de l'utilisation de voies et de moyens de droit extraordinaires.

Pour éviter que la procédure d'asile ne soit contournée par de tels abus, nous proposons que la loi prévoie une interdiction générale de travailler de trois mois que les cantons pourraient étendre à six mois, pour autant que la demande soit rejetée dans les trois mois en première instance (1er al.). Selon le 2e alinéa, l'autorisation d'exercer une activité lucrative provisoire prend fin, une fois la décision entrée en force, à l'échéance du délai de départ. Selon le 3e alinéa, les requé-

rants d'asile au bénéfice d'une autorisation de résidence délivrée par la police des étrangers, habilités à continuer à exercer une activité lucrative après le dépôt de leur demande d'asile, ne tombent pas sous le coup de l'interdiction de travail.

Au cours de la procédure de consultation, il s'est avéré qu'une telle réglementation serait appréciée. Néanmoins, quelques-uns des milieux consultés ont fait valoir qu'une interdiction obligatoire de travail créerait des problèmes insurmontables, qu'elle ne serait guère comprise par la population et qu'elle ne répondrait pas aux besoins actuels du marché du travail. Toutefois, le Conseil fédéral estime que seule une interdiction obligatoire de travail permettrait de lutter contre les abus qui entachent à l'heure actuelle la procédure d'asile, abus qui sont dus à des motifs économiques.

21.075 Sûretés et obligation de remboursement

(Art. 21a)

Durant la procédure d'asile, les requérants bénéficient régulièrement de prestations d'assistance que la Confédération rembourse aux cantons. Bien que le droit fédéral prévoie le principe du remboursement, ce dernier ne peut en général pas être appliqué aux requérants, car ils ont, à ce stade, déjà affecté leurs revenus à d'autres buts. Alors que selon la LSEE, il est possible d'exiger des sûretés des personnes admises provisoirement ou internées, la loi actuelle sur l'asile ne le prévoit pas. Ce sont les raisons pour lesquelles nous voudrions imposer aux requérants d'asile le devoir de déposer des sûretés couvrant les prestations d'assistance et les frais d'exécution futurs et de rembourser les mon-

tants qu'ils ont perçus au titre de l'assistance. A cet effet, le 1er alinéa prévoit en outre que l'autorité cantonale, lorsqu'elle autorise l'exercice d'une activité lucrative, détermine le montant que l'employeur aura à retenir sur le salaire du requérant, en vue du remboursement d'éventuelles prestations d'assistance au canton. Si le requérant obtient une autorisation de résidence ou quitte la Suisse définitivement, la somme restant après le prélèvement des créances de droit public doit lui être versée avec décompte (2e al.).

Le 3e alinéa prévoit que les modalités de détail seront édictées par le Conseil fédéral. On tient ainsi compte de la suggestion émise par presque tous les cantons au cours de la procédure de consultation. Les dépenses supplémentaires incombant aux cantons seront remboursées dans le cadre des forfaits pour frais administratifs que prévoit l'article 20b, 2e alinéa en vigueur, si tant est qu'ils ne puissent être couverts par des recettes perçues au titre des taxes prévues dans la LSEE (RS 142.241).

21.08 Statut des réfugiés

(Art. 25, 27 et 28)

La législation suisse en matière d'asile est conçue de telle manière qu'elle permet de ne pas accorder l'asile, quand bien même l'étranger aurait la qualité de réfugié, lorsque ce dernier n'a pas besoin de la protection de la Suisse (art. 6 LA), s'il en est indigne (art. 8 LA) ou, ainsi qu'en dispose l'article 8a proposé, s'il n'est devenu réfugié qu'après avoir fui son pays d'origine ou de provenance ou en raison de son comportement après l'avoir quitté. Les réfugiés auxquels l'asile ne

peut être accordé en raison de causes d'exclusion mais qui sont malgré tout autorisés à rester dans notre pays pourront se prévaloir, en ce qui concerne leur statut, de la Convention de Genève. Ceci signifie qu'ils doivent être placés sur pied d'égalité avec les autres étrangers pour ce qui concerne l'exercice d'une activité lucrative (art. 17 et 18, Conv. de Genève, RS 0.142.30). Il faut tenir compte de cet engagement de droit international lors de l'élaboration du droit d'asile. Les dispositions de la loi sur l'asile qui vont au delà des garanties minimales de cette convention doivent toutefois être réservées aux réfugiés auxquels la Suisse accorde l'asile.

Pour assurer la sécurité du droit en matière de statut des réfugiés, le nouvel article 25 dispose que la loi conçoit dorénavant deux catégories de réfugiés: ceux auxquels la Suisse a accordé l'asile et ceux qu'elle a admis provisoirement. Il faut toutefois préciser que toutes les personnes admises provisoirement à l'issue de la procédure d'asile ne sont pas des réfugiés. Le nombre relativement restreint de réfugiés admis provisoirement est plutôt constitué par des personnes qui ont rendu vraisemblable ou prouvé leur qualité de réfugiés, mais auxquelles la Suisse n'a pu accorder l'asile parce que des dispositions légales d'exclusion s'y opposaient.

Pour établir clairement leur statut, l'article 27, qui correspond aux exigences de la Convention de Genève, suppose une adaptation rédactionnelle qui permette aux réfugiés accueillis provisoirement, d'exercer une activité lucrative, de changer d'emploi et de profession indépendamment de la situation du marché du travail.

En revanche, l'article 28, qui dépasse les garanties offertes par l'article 26 de la Convention de Genève, ne doit s'appliquer qu'aux réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile.

21.09 Fin de l'asile

(Art. 43 et 44)

Comme il n'était pas clairement établi quelle autorité devait décréter la fin de l'asile en cas d'exécution du renvoi ou de décision judiciaire d'expulsion du territoire (JAAC 49.1) le nouvel article 43 limite cette compétence de l'Office fédéral aux décisions prises en vertu des articles 41 et 42. A la différence des cas où il prend fin en suite de révocation, l'asile prend automatiquement fin avec l'exécution du renvoi ou de la décision judiciaire d'expulsion du territoire, raison pour laquelle l'ordre des compétences est celui établi par les textes qui prévoient les mesures d'éloignement mettant fin à l'asile. L'art. 43 LA inchangé devient par conséquent l'art. 44.

21.10 Protection juridique

(Art. 46 à 46e et 47)

Sous certains aspects, l'arrêt fédéral comporte des améliorations pour le requérant. Le fait que l'on renonce, notamment, à percevoir des avances de frais, facilite grandement l'accès à l'instance de recours. En tant que décision incidente, la décision de répartition des requérants dans les cantons est elle-même susceptible d'un recours distinct, si tant est qu'il pourrait en résulter un préjudice irréparable. En outre

le requérant sera mieux à même de prévoir la durée de la procédure du fait que les délais et la situation juridique lors de l'utilisation de voies de droit et de moyens extraordinaires sont clairement établis.

L'arrêt fédéral permet, d'autre part, une réelle accélération de la procédure du fait que l'on introduit un délai de traitement dans des cas déterminés et une procédure simplifiée au niveau départemental, lors de recours manifestement abusifs. La réduction du délai imparti pour introduire des moyens de droit a également été envisagée comme mesure complémentaire. On y a toutefois renoncé sur un plan général, le gain de temps minime étant sans commune mesure avec le préjudice causé au requérant dans ses moyens de défense.

21.101 Autorités de recours

(Art. 46)

Le 2^e alinéa de l'article 46 est simplement adapté sur le plan rédactionnel, aux dispositions nouvelles de l'arrêt mais n'est pas modifié quant au fond.

21.102 Décisions incidentes susceptibles de recours

(Art. 46 a)

En dérogation à l'article 45, 2^e alinéa, PA, la faculté d'attaquer, par voie de recours distinct, des décisions incidentes pouvant causer un préjudice irréparable est limitée.

Cela ne signifie toutefois pas que les droits garantis constitutionnel-

lement ne sont plus protégés, mais seulement que les oppositions touchant le déroulement de la procédure en première instance devront être formulées dans le recours sur le fond. Si l'instance de recours constate que l'un de ces droits constitutionnels a été violé de manière irréparable, comme le droit d'être entendu, cela aura pour effet d'annuler la décision de première instance. Cette nouvelle disposition non seulement accélère la procédure, mais comporte une amélioration significative des droits du requérant, puisqu'elle spécifie dans la loi que la décision d'attribution à un canton déterminé (art. 14b LA) est elle-même susceptible d'un recours distinct, dans la mesure où celle-ci peut avoir pour effet un préjudice irréparable.

21.103 Délai de traitement des recours

(Art. 46b)

L'introduction d'un délai de traitement des recours interjetés contre les décisions de l'office fédéral prises en vertu des articles 16, 1er alinéa, et 16a, 1er alinéa, a pour but d'accélérer au niveau des recours, le règlement des cas pour lesquels des délais de traitement courts en première instance sont prévus.

21.104 Délais de procédure

(Art. 46 c)

A la différence du délai de traitement des recours dans lequel l'autorité doit mener la procédure à terme, le délai de procédure est un laps de temps clairement défini, dans lequel le recourant peut effectuer valablement un acte de procédure. Par le passé, des procédures ont été con-

sidérablement rallongées par des personnes qui ont utilisé toutes les possibilités de restitution des délais applicables à la procédure. Les délais légaux ne peuvent pas être prolongés (art. 22 PA). Ce principe doit désormais s'appliquer également aux délais de procédure. Il ne sera possible de prolonger un délai que dans les conditions énoncées au 3e alinéa, qui est fondé sur la pratique relative à l'article 24 PA.

21.105 Procédure simplifiée

(Art. 46d)

Cette disposition dispense l'instance de recours de l'usuel échange de correspondance, obligatoire jusqu'ici (art. 57 PA) mais qui prend généralement du temps; elle se rapporte cependant uniquement aux recours manifestement abusifs (tels que ceux faisant référence à des conditions économiques, ou encore invoquant des faits relatés en rapport avec la situation générale dans le pays de provenance et ne permettant pas de conclure à des persécutions personnelles). La durée de traitement peut être ainsi considérablement raccourcie et les décisions prises plus rapidement. La motivation sommaire comprend tous les éléments de la décision sur recours (art. 61, 2e al., PA); elle mettra toutefois l'accent sur tous les points de la motivation de la demande et du recours, qui prouvent le manque manifeste de bien-fondé de la requête.

21.106 Avances de frais

(Art. 46e)

Avec la suppression des avances de frais, non seulement l'accès à l'instance de recours devient plus aisé, mais la durée de la procédure est raccourcie d'un mois environ. Cette nouvelle disposition résout en outre

la question controversée du manque de ressources fréquent des requérants. La suppression des avances s'étend à tous les genres de frais.

21.107 Effet suspensif

(Art. 47)

Les deux 1ers alinéas de l'article 47 servent à préciser les cas dans lesquels l'effet suspensif d'un recours peut être supprimé en vue d'assurer l'exécution immédiate de certaines décisions. Ce sera, d'une part, le cas pour les décisions de renvoi ou de refoulement lorsque les intéressés ne courent pas le risque d'être exposés à des menaces personnelles au sens de la loi sur l'asile, de la Convention de Genève ou de celle des droits de l'homme (art. 13d, al. 2 et 3, 16, 1er al., et 19, 2e al. nouveau, LA). Lors de l'attribution à un canton (art. 14a, 3e al., LA), le retrait de l'effet suspensif permettant une exécution immédiate du renvoi, contribue au moins provisoirement au bon déroulement des opérations et évite une surcharge des centres d'enregistrement.

Le 3e alinéa n'apporte aucun changement matériel, mais vise en premier lieu à clarifier la situation des parties en présence lorsqu'un moyen de droit extraordinaire (demande de révision) ou une voie de droit (demande de réexamen ou dénonciation au Conseil fédéral) est utilisée après que la décision de refus de l'asile et de renvoi est entrée en force. L'accent est mis sur le fait que de telles interventions ne doivent pas avoir pour effet de prolonger le séjour en Suisse, sauf demande expresse de l'office fédéral ou de l'instance de recours à l'autorité cantonale compétente, de suspendre l'exécution du renvoi.

La possibilité de lever l'effet suspensif du recours, possibilité que nous avons proposée, a été controversée lors de la procédure de consultation. D'une part, elle a été appréciée, car elle permettait d'accélérer la procédure; d'autre part, on a émis des réserves quant à sa conformité aux règles d'un Etat fondé sur le droit, vu l'obligation de disposer d'une possibilité de recours efficace au sens de l'article 13 CEDH. Cependant, ces réserves ne se justifient pas. La catégorie que constituent les cas de non-entrée en matière, dans lesquels on peut lever l'effet suspensif du recours, se fonde sur des états de fait où l'on peut pratiquement exclure qu'il y ait une violation du principe du non-refoulement ou une contravention à l'article 3 CEDH. Par ailleurs, cette disposition potestative garantit qu'il faut rendre dans chaque cas une décision motivée sur la levée de l'effet suspensif.

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

Admission provisoire et internement

(Art. 14a à 14 d)

Les modifications apportées à la LSEE lors de la deuxième révision de la loi sur l'asile ont donné satisfaction. La nouvelle réglementation de l'admission provisoire et de l'internement, notamment, a donné les résultats espérés et permis de trouver des solutions adaptées aux cas d'étrangers ayant des problèmes particuliers, principalement d'ordre humanitaire.

Du fait de la présente modification, l'admission provisoire et

l'internement gardent leur caractère de mesures subsidiaires lorsque l'exécution du renvoi n'est pas possible. Ces mesures présupposent une décision de renvoi et n'interviennent que lorsque l'étranger appelé en principe à quitter la Suisse, ne peut le faire pour diverses raisons, momentanément ou à plus ou moins longue échéance. Il va de soi qu'une telle mesure ne sera ordonnée que si aucune autorisation de résidence ordinaire n'a été ou ne peut être accordée à l'étranger.

Les modifications proposées ont pour but d'énoncer et de définir clairement les conditions justifiant qu'une telle mesure subsidiaire soit ordonnée. Il sera en outre possible d'ordonner ou de lever l'admission provisoire d'un groupe de personnes. De ce fait, on pourra écarter de la procédure d'asile les demandes qui, par leur caractère spécifique, ne peuvent aboutir à l'octroi de l'asile, mais émanent de requérants dont on sait d'emblée qu'ils ne pourront pas être contraints à regagner leurs pays d'origine en raison de considérations d'ordre humanitaire.

Le 1er alinéa de l'article 14^a distingue trois motifs rendant impossible l'exécution d'un renvoi. Ainsi, celle-ci n'est pas possible lorsque, pour des raisons techniques, l'étranger ne peut se rendre ni dans son pays d'origine, ni dans un Etat tiers.

L'impossibilité du renvoi ne se décèle la plupart du temps qu'au stade de l'exécution de la mesure d'éloignement. Dans de tels cas, l'autorité cantonale sollicite de l'office fédéral une mesure subsidiaire. Parfois, en matière d'asile notamment, l'impossibilité se constate déjà lors de

l'examen du renvoi. La même autorité se prononcera alors sur le refus de l'asile, le renvoi et la mesure subsidiaire, de sorte que l'admission provisoire ou l'internement sera décidé en même temps que le renvoi; une proposition d'une autre autorité cantonale ou fédérale n'est pas nécessaire.

La notion d'exécution illicite est définie au 3e alinéa de l'article 14a. L'exécution du renvoi est illicite lorsque la Suisse, pour des raisons de droit international public, ne peut contraindre un étranger à se rendre dans un Etat donné ou qu'aucun autre Etat, respectant le principe du non-refoulement, ne se déclare prêt à accueillir l'étranger. Il s'agit en l'occurrence d'étrangers considérés certes comme réfugiés en vertu de la Convention de Genève ou de la loi sur l'asile, qui n'obtiennent toutefois pas l'asile en Suisse, soit parce qu'ils ne l'ont pas demandé, soit parce qu'ils sont frappés d'un motif d'exclusion. Les autres étrangers en général peuvent également se prévaloir de l'illicéité du renvoi, s'ils peuvent démontrer qu'ils seraient exposés à un traitement contraire au droit international public, au sens de l'article 3 CEDH ou de la convention sur la torture. De telles circonstances sont couramment invoquées en cours de procédure d'asile, lors de l'examen de la qualité de réfugié, et sont prises en considération lors de la décision de renvoi. Tant qu'il s'avère que l'étranger court des risques et ne peut se rendre dans un pays tiers, où il serait traité conformément au droit international, sa présence en Suisse est réglée en vertu des dispositions sur l'admission provisoire ou l'internement, cela en remplacement de l'exécution du renvoi.

✚ Selon le 4e alinéa de l'article 14a, le fait que l'exécution du renvoi ne soit pas raisonnablement exigible constitue le troisième motif justifiant une mesure subsidiaire. Il s'agit des cas d'étrangers réellement en danger dans leur pays d'origine, également connus sous la dénomination de "réfugiés de la violence" ou "réfugiés de facto". Les personnes entrant dans ces catégories ne sont pas des réfugiés au sens de la loi ou de la Convention de Genève. Le droit international ne les protège pas contre le refoulement. Toutefois, en regard de la situation politique régnant dans leur pays d'origine, caractérisée par la guerre, la guerre civile ou une situation générale de violence, elles ne peuvent y retourner. De plus, la disposition proposée concerne également les personnes pour qui le retour dans leur pays équivaldrait à les mettre concrètement en danger car elles ne pourraient, pas exemple, plus recevoir les soins médicaux dont elles ont besoin. Pour des motifs humanitaires, et non en raison d'engagements pris par la Suisse, on renonce alors à l'exécution du renvoi. La forme potestative du 4e alinéa confirme qu'il ne s'agit pas d'une obligation découlant du droit international. A la différence de la pratique suivie pour l'article 13, lettre f OLE, il ne s'agit pas de décider si l'on est en présence d'un cas de rigueur, au sens de cette disposition, en fonction de la situation personnelle de l'étranger en Suisse. C'est bien plutôt la situation dans laquelle il se trouverait dans son pays d'origine si le renvoi était exécuté qui est déterminante. L'autorité à qui incombe la décision devra donc dans chaque cas confronter ces aspects humanitaires aux autres intérêts publics qui militeraient en faveur de l'exécution du renvoi.

Le 5e alinéa de l'article 14 a et le 3e alinéa de l'article 14b apportent une simplification sensible en donnant la possibilité au Conseil fédéral de décréter ou de lever l'admission provisoire pour des groupes de personnes. Ces dispositions peuvent être appliquées lorsque l'on renonce de manière générale à l'exécution de renvois dans un pays, en raison de la situation qui y règne. Néanmoins, pour éviter qu'une telle décision du Conseil fédéral à caractère général ne constitue un pôle d'attraction supplémentaire, il est prévu au 5e alinéa de l'article 14a, de ne procéder dans ce domaine qu'en coordination avec le HCR et les autres Etats européens d'accueil.

23 Dispositions transitoires

Le nouveau droit s'applique aux procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêt (1er alinéa). Des exceptions sont toutefois indispensables pour des raisons d'équité, de sécurité du droit et d'exécution; on évitera que les procédures en cours souffrent de lacunes.

Le 2e alinéa comporte des dispositions applicables uniquement aux nouvelles demandes et aux recours interjetés après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Il s'agit essentiellement des articles concernant la procédure de première instance (art. 16 à 16c) et des dispositions au sujet de la procédure de recours (art. 46 à 46e) découlant directement des nouveautés introduites en première instance. La sécurité du droit veut également que les changements relatifs au domicile de notification (art. 12e, 2e al.) ne s'appliquent qu'aux nouvelles demandes.

3 Répercussions

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Pour la Confédération

Avec l'effectif théorique de personnel affecté à la procédure, 21'000 décisions d'asile environ peuvent être prises annuellement, à condition que 60 % des cas puissent être tranchés sur la base du dossier constitué par le canton. En revanche, si l'on avait suivi la proposition de la commission d'experts, qui prévoyait une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons pour ce qui est de la compétence d'entendre les requérants sur les motifs d'asile, il aurait été indispensable de demander une très forte augmentation de l'effectif du personnel. Comme le temps nécessaire au traitement d'un cas avec audition est équivalent à celui requis pour traiter trois cas sur dossier, cette procédure aurait pu entraîner, avec le même effectif de personnel, une réduction de près de la moitié du nombre de cas traités. Pour arriver à traiter le même nombre de cas, il aurait fallu selon toute probabilité, doubler le personnel dans le domaine de la procédure d'asile.

Mais, la nouvelle procédure qui permet d'écarter dès le début les demandes manifestement abusives, devrait faire diminuer le nombre de requérants d'asile. En outre, la possibilité de justifier sommairement et de notifier oralement les décisions va raccourcir la procédure. Il se peut fort bien que la possibilité de prononcer rapidement l'admission provisoire au lieu de mener à terme une longue procédure d'asile (art. 16b, 2e al.) soit également une source d'économie de personnel. Il faut

relever que, pour éviter de créer un effet d'attraction, il convient de n'appliquer cette solution que d'entente avec les autres pays européens (art. 14a, 5e al. LSEE). Une importante augmentation de l'effectif du personnel peut en définitive être évitée du fait que les fonctionnaires occupés actuellement dans les cantons, continuent à faire des auditions sur mandat et sous la surveillance de la Confédération, et préparent des décisions prêtes à être notifiées pour l'Office fédéral. Cette possibilité, prévue à l'article 15, 4e alinéa, devrait de toute façon être financée par la Confédération.

Faute de références, il n'est toutefois pas possible de chiffrer de manière fiable ces possibilités d'économies. On peut certes établir différentes variantes mais, étant théoriques, elles aboutissent à des résultats qui pourraient induire en erreur. L'évolution de la situation dans le domaine de l'asile ne permet pas d'exclure, même avec la nouvelle procédure, la nécessité d'accroître encore l'effectif du personnel. Une chose toutefois est certaine, les frais de personnel supplémentaires, quelle que soit leur importance, seront largement compensés par les économies réalisées au niveau des prestations d'assistance.

La formation des fonctionnaires cantonaux chargés de préparer les décisions sous la surveillance de l'office fédéral (art.15, 4e al.) doit être améliorée si l'on veut utiliser leur services de façon optimale. A cet effet, il faut compter 200'000 francs par an. On doit examiner l'introduction d'un système informatique qui permette un échange rapide d'informations entre la Confédération et les cantons; la réalisation

d'un tel système entraînera des frais estimés à 4 à 5 millions de francs.

Le fait d'avoir renoncé à une avance de frais dans la procédure de recours (art. 46e) va occasionner un manque à gagner. En revanche, l'introduction de sûretés dans la loi (art. 21 a) va permettre de réduire les coûts, mais dans une proportion encore inconnue.

On ne peut estimer aujourd'hui les frais supplémentaires qu'entraînerait la création d'une instance de recours indépendante (art. 11, 3e al.).

312 Pour les cantons et les communes

Les cantons seront éventuellement eux-mêmes amenés à engager du personnel suivant l'évolution de la situation dans le domaine de l'asile, principalement afin de résoudre les problèmes de l'hébergement des requérants. Cela ne serait toutefois pas imputable au projet. Les cantons continueront à toucher une indemnité forfaitaire, qui s'élève actuellement à 1000 francs par requérant, pour leurs frais administratifs. De plus, les cantons chargés de préparer des décisions en matière d'asile se verront rembourser par la Confédération leurs frais pour le personnel affecté à cette tâche. L'introduction d'un délai de 20 jours, délai dans lequel il faudra avoir procédé à l'audition relative à la demande d'asile, conduira inmanquablement certains cantons à engager du personnel supplémentaire. Ces derniers ont parfois omis de prendre les mesures adéquates en matière de personnel et d'organisation, occasionnant par là même des retards considérables dans les auditions (dans un cas, plus de 3'000 dossiers en suspens).

L'introduction de mesures de dissuasion servira à décourager celui qui dépose une demande d'asile dans le but d'améliorer rapidement sa situation financière, et non parce qu'il se sent persécuté. Les nouvelles dispositions vont précisément dans ce sens.

Les cantons se voient accorder une liberté plus grande dans le cadre de l'organisation de l'assistance qui leur est dévolue si tant est qu'ils soient prêts à collaborer à la procédure d'asile. La mise à disposition d'un nombre suffisant de collaborateurs pour la procédure permettra d'atténuer les problèmes d'hébergement. Bien qu'il appartienne aux cantons de décider s'ils veulent participer à la procédure en confiant les auditions à des fonctionnaires cantonaux qui préparent également la décision, nous estimons que cette solution s'imposera. Il n'est possible de venir à bout des problèmes dans le domaine de l'asile que si la Confédération, les cantons et les communes en partagent la responsabilité.

4 Programme de la législature

Le présent projet ne figure pas au programme de la législature pour la période 1987-1991. Dans ce programme, le Conseil fédéral n'a formulé que des objectifs de politique extérieure en matière d'asile et de réfugiés, visant notamment une meilleure coordination au niveau européen. Le présent projet tient compte des tendances qui se font jour dans les législations des autres Etats d'accueil européens.

51

Principes du Conseil de l'Europe

La Recommandation R (81)16 du Comité ministériel du Conseil de l'Europe traite de l'harmonisation des procédures d'asile nationales. Elle comporte une série de principes que les Etats membres devraient impérativement reprendre dans leurs lois de procédure nationales ou appliquer aux demandes. La Recommandation a pour but d'assurer dans toute la mesure du possible l'égalité de traitement des requérants, sans avoir recours à un instrument de droit international public contraignant. Les principes suivis correspondent aux décisions prises par le Comité exécutif du HCR et se fondent sur les différentes résolutions prises par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au sujet de l'aménagement du droit de la procédure d'asile.

L'arrêté fédéral ne comporte aucune disposition qui soit contraire aux principes cités ci-dessus. Il permet de suivre une procédure correcte et digne d'un Etat de droit, réserve exclusivement la décision à une autorité centrale et limite dans une large mesure les compétences des organes de contrôle à la frontière. A l'exception des étrangers qui présentent une demande sans rapport avec la notion même d'asile, les requérants peuvent résider sur le territoire de l'Etat d'accueil jusqu'au moment où la décision est prise. Le requérant se voit concéder un moyen de recours effectif et est mis au fait de ses droits et obligations; si sa demande est rejetée, la décision est motivée et les voies de recours sont indiquées. Enfin la confidentialité de la procédure est garantie.

La Commission de la CE a prévu, dans le cadre des mesures de réalisation du marché intérieur, une directive qui porte sur la coordination des compétences en matière de traitement quant au fond des demandes d'asile. Toutefois, les Ministres de l'immigration des pays de la Communauté européenne ont décidé, le 14 mai 1989, pour des raisons de souveraineté nationale, d'élaborer un accord sur les pays de premier asile. Cet accord fait partie intégrante de la coordination du droit d'asile à l'échelon européen et conduit aux mêmes résultats que le projet issu du Conseil de l'Europe.

Si l'on envisage l'adhésion de la Suisse à l'accord sur les pays de premier asile, des problèmes de compatibilité se posent en rapport avec les points suivants :

1. Laisser ouverte la possibilité de l'adhésion à une future convention européenne (ne pas prévoir de dispositions qui compliquent, voire rendent impossible cette adhésion).
2. Jouer la carte de la "solidarité" européenne : il est dans l'intérêt réciproque bien compris des Etats européens de résoudre les problèmes que leur posent les réfugiés. Il convient notamment de veiller, comme par le passé, à empêcher des migrations illégales incontrôlées.

3. Observer, pour ce qui est de la procédure et du fond, les normes relatives à l'examen des demandes d'asile (Recommandations du HCR, décisions du Conseil de l'Europe, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

6 Bases juridiques

61 Compatibilité avec le droit international public et constitutionnalité

L'arrêté fédéral est conforme aux engagements de droit international public de la Suisse pour ce qui est du droit des réfugiés et des droits de l'homme. Lors de l'élaboration des dispositions sur la procédure accélérée et l'exécution des renvois, on a notamment veillé à respecter le principe du non-refoulement qu'énonce le droit des gens et que l'on trouve à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés, à l'article 3 de la Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture (RS 0.105) et à l'article 3 de la CEDH. En outre, on a veillé à ce que les dispositions légales correspondent à l'article 8 (Respect de la vie familiale) et à l'article 13 (Droit à un recours effectif) de la CEDH. L'arrêté fédéral garantit que le traitement des réfugiés à qui la Suisse n'accorde pas l'asile pour des raisons particulières est conforme à ses engagements de droit international public.

Bien que les décisions du Comité exécutif du Haut Commissariat des

Nations Unies pour les réfugiés (Excom) ne soient pas contraignantes en droit international public, on ne saurait les ignorer. On a tenu compte, dans cet esprit, des décisions suivantes du Comité exécutif: décisions 8 (XXVIII) et 28 (XXXIII) sur la détermination du statut de réfugié, 15 (XXX) sur les réfugiés sans pays d'asile, 30 (XXXIV) sur les demandes d'asile manifestement infondées ou abusives ainsi que la décision prise lors de la 40e session du Comité exécutif (1989) sur les mouvements migratoires irréguliers.

Les dispositions de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers modifiées par l'arrêté fédéral se fondent sur l'article 69^{ter} de la constitution.

62 Délégation de compétences législatives

L'article 11, 3e alinéa, sur l'institution d'une commission indépendante de recours prévoit une délégation de compétence législative au Conseil fédéral qui va plus loin que sa compétence générale d'édicter des ordonnances d'exécution. Le Conseil fédéral pourra préciser, par voie d'ordonnance, l'organisation de la commission de recours, d'une part, et, d'autre part, fixer des dispositions complémentaires à la loi sur l'asile et la loi sur la procédure administrative, en particulier sur la procédure orale (au lieu de l'échange d'écritures), la notification orale de décisions et la procédure sommaire (voir à ce sujet les ch. 21.02 et 21.035 ci-dessus).

Les mesures proposées doivent être limitées dans le temps. Dans ces circonstances, elles doivent revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale d'après l'article 6, 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Selon l'article 89^{bis}, 1er alinéa, cst., peuvent être mis en vigueur immédiatement les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Les dispositions proposées en vue d'accélérer la procédure d'asile remplissent cette condition. Compte tenu de l'augmentation massive des demandes d'asile depuis 1988 notamment (voir à cet égard le ch. 111), l'écart qui se creuse entre le nombre de requêtes introduites d'une part, et les moyens mis à la disposition des autorités de décision d'autre part, la surcharge de tous les services et organisations qui s'occupent des requérants et la trop longue durée de la procédure d'asile actuelle, les mesures que comporte le présent arrêté fédéral ne souffrent aucun retard.

Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 69^{ter} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 avril 1990¹⁾,
arrête:

I

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

Art. 8a Motifs subjectifs intervenus après la fuite du pays (nouveau)

L'asile n'est pas accordé à un étranger lorsque seul son départ du pays d'origine ou de provenance ou son comportement après son départ justifierait qu'il soit considéré comme réfugié au sens de l'article 3.

Art. 11, 3^e al. (nouveau)

³ Le Conseil fédéral peut instituer une commission de recours indépendante et comprenant plusieurs chambres, qui statue de façon définitive sur les recours contre les décisions de l'office fédéral rejetant les demandes d'asile et prononçant les renvois ainsi qu'à la place du Tribunal fédéral en matière de fin de l'asile. Il peut édicter des dispositions complémentaires de procédure, en particulier sur la procédure orale, la notification orale de décisions et la procédure sommaire.

Art. 12 Règles de la procédure

La procédure est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative³⁾ ainsi que par la loi fédérale d'organisation judiciaire⁴⁾, dans la mesure où la présente loi ne contient pas de disposition particulière.

Art. 12a Preuve de la qualité de réfugié (nouveau)

¹ *Art. 12 actuellement en vigueur.*

² La qualité de réfugié est vraisemblable lorsque l'autorité estime que son existence est hautement probable.

¹⁾ FF 1990 II 537

²⁾ RS 142.31

³⁾ RS 172.021

⁴⁾ RS 173.110

³ Ne sont pas vraisemblables notamment les allégations qui ne sont pas suffisamment fondées sur des points essentiels, qui sont contradictoires, qui ne correspondent pas aux faits ou qui reposent sur des moyens de preuve faux ou falsifiés.

Art. 12b Obligation de collaborer (nouveau)

¹ Quiconque demande l'asile est tenu de collaborer à la constatation des faits. Le requérant doit en particulier décliner son identité, fournir les documents de voyage et les pièces d'identité, faire état, lors de son audition sur ses motifs d'asile, de toutes les raisons de sa demande, désigner de façon complète d'éventuels moyens de preuve et les fournir sans retard, ou s'efforcer de se les procurer dans un délai approprié, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'exiger de lui.

² L'obligation de collaborer n'est pas violée lorsque le requérant a été empêché de s'en acquitter sans sa faute.

³ L'autorité compétente peut exiger du requérant qu'il fasse traduire un document rédigé dans une langue étrangère.

⁴ *Art. 19a, 1^{er} al., actuellement en vigueur.*

Art. 12c Procédure d'administration des preuves (nouveau)

Lorsqu'une procédure d'administration des preuves est engagée dans le cadre de la constatation des faits, le requérant ne peut pas donner son avis préalablement sur la décision de l'administration des preuves.

Art. 12d Notification et motivation des décisions (nouveau)

¹ Les décisions peuvent, dans des cas où la situation le justifie, être notifiées oralement et motivées sommairement.

² La notification orale et la motivation doivent être consignées dans un procès-verbal. Le requérant en reçoit un extrait.

Art. 12e Domicile de notification (nouveau)

¹ Toute notification ou communication effectuée à la dernière adresse connue du requérant ou à celle du mandataire désigné par lui est juridiquement valable à l'échéance du délai de garde ordinaire de sept jours, même si le requérant ou son mandataire n'en prennent connaissance que plus tard à la suite d'un ordre spécial donné par eux aux services postaux. Il en est de même lorsque l'envoi revient sans avoir pu être délivré à l'intéressé.

² Si le requérant est représenté par plusieurs personnes munies d'une procuration sans que celles-ci n'aient indiqué une adresse commune de notification, l'autorité adresse ses communications au mandataire désigné en premier lieu.

Art. 12f Relation avec la procédure de police des étrangers (*nouveau*)

¹ Dès le dépôt d'une demande d'asile et jusqu'au départ de Suisse après la clôture définitive de la procédure par un refus de l'octroi de l'asile et un renvoi de Suisse, ou jusqu'au moment où une mesure de remplacement est ordonnée si l'exécution du renvoi n'est pas possible, le requérant ne peut entamer une procédure en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour de police des étrangers, pour autant qu'il n'y ait pas droit. L'article 17, 2^e et 3^e alinéas, est réservé.

² Les procédures encore pendantes en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour deviennent sans objet avec le dépôt d'une demande d'asile.

³ Les autorisations de séjour déjà délivrées conservent leur validité et peuvent être prolongées conformément aux dispositions prévues en matière de police des étrangers.

Section 2: Dépôt de la demande d'asile

Art. 13 Demande d'asile

¹ On considère qu'un étranger demande l'asile lorsqu'il exprime par écrit, oralement ou d'une autre façon sa volonté de chercher en Suisse une protection contre des persécutions.

² Si l'étranger provient d'un Etat où, d'après les constatations du Conseil fédéral, les violations des droits de l'homme sont punies conformément aux principes qui régissent un Etat de droit, la demande ne peut être considérée comme une demande d'asile.

Art. 13a Lieu du dépôt de la demande (*nouveau*)

La demande d'asile doit être présentée auprès d'une représentation suisse ou à un poste-frontière ouvert lors de l'entrée en Suisse. Les dispositions de l'article 13f sont réservées.

Art. 13b Demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrée (*nouveau*)

¹ Art. 17, 1^{er} al., actuellement en vigueur.

² L'office fédéral autorise le requérant à entrer en Suisse en vue d'établir les faits si celui-ci ne peut raisonnablement être astreint à rester dans son pays de domicile ou de séjour ou à se rendre dans un autre pays.

³ Art. 17, 3^e al., actuellement en vigueur.

Art. 13c Demande d'asile présentée à la frontière et autorisation d'entrée (*nouveau*)

¹ L'office fédéral autorise l'entrée de l'étranger qui présente sa demande à la frontière si aucun autre Etat n'est tenu, par une convention, de traiter sa demande d'asile et si l'étranger:

- a. Possède la pièce de légitimation ou le visa nécessaire pour l'entrée en Suisse, ou
 - b. Semble être exposé à un danger pour l'un des motifs énoncés à l'article 3, 1^{er} alinéa, ou menacé de traitements inhumains dans le pays d'où il est directement arrivé en Suisse.
- ² L'entrée en Suisse est également autorisée
- a. Lorsque l'étranger rend vraisemblable que le pays d'où il est arrivé directement en Suisse l'obligerait, en violation du principe de non-refoulement, à se rendre dans un pays où il semble être exposé à un danger, ou
 - b. Lorsque la Suisse est tenue, en vertu d'une convention, de traiter sa demande d'asile.
- ³ Le Conseil fédéral décide dans quels autres cas l'entrée en Suisse est autorisée.

Art. 13d Demande d'asile présentée à l'aéroport (nouveau)

¹ L'article 13c est applicable aux demandes d'asile déposées au contrôle à la frontière des aéroports. Un traitement dactyloscopique peut être effectué sur la personne du requérant.

² Si l'entrée n'est pas autorisée, le requérant peut être renvoyé préventivement par l'office fédéral si la poursuite de son voyage dans un Etat tiers est possible, licite et raisonnablement exigible, notamment lorsque cet Etat est compétent pour traiter sa demande d'asile en vertu d'une convention, lorsque le requérant y a séjourné quelque temps auparavant ou lorsque de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles il a d'étroites relations y vivent. L'exécution immédiate du renvoi peut être ordonnée.

³ Si l'entrée n'est pas autorisée et que le requérant ne peut pas être renvoyé dans un pays tiers, l'exécution immédiate du renvoi dans le pays d'origine ou de provenance peut être ordonnée dans le cas où l'office fédéral et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estiment d'un commun accord que le requérant n'y est manifestement pas menacé de persécution.

Art. 13e Interception lors de l'entrée illégale (nouveau)

¹ Si un requérant est intercepté à un endroit proche de la frontière alors qu'il entrerait illégalement en Suisse, il est remis aux autorités compétentes de l'Etat limitrophe par les organes cantonaux de police. Ceux-ci l'informent au préalable de l'endroit où est situé le poste-frontière ouvert le plus proche.

² S'il n'est pas possible de le remettre à l'Etat limitrophe ou qu'il semble y être exposé à un danger pour l'un des motifs énoncés à l'article 3, 1^{er} alinéa, ou menacé de traitements inhumains, le requérant est envoyé dans un centre d'enregistrement.

Art. 13f Demande d'asile présentée dans le pays (nouveau)

Art. 14 actuellement en vigueur.

Section 3: La procédure de première instance

Art. 14 Instruction au centre d'enregistrement

¹ La Confédération crée des centres d'enregistrement dont la gestion est confiée à l'office fédéral.

² Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles concernant le requérant ainsi que le motif et les circonstances de son entrée en Suisse. Les autorités du canton d'emplacement du centre prennent des mesures en vue de l'identification du requérant. Les documents de voyage et les pièces d'identité sont versés au dossier.

³ L'office fédéral est habilité à recueillir toutes les informations nécessaires pour décider si le requérant peut être autorisé à séjourner en Suisse pendant la procédure d'asile.

⁴ Le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs en matière de procédure d'asile.

Art. 14a et 14b

Inchangés

Art. 15 Audition sur les motifs d'asile

¹ L'autorité cantonale entend le requérant sur ses motifs d'asile dans un délai de 20 jours à compter du jour du dépôt de la demande et, au besoin, fait appel à un interprète. Le requérant peut se faire accompagner par un mandataire et un interprète de son choix pour autant qu'ils ne soient pas eux-mêmes requérants d'asile.

² L'audition est consignée dans un procès-verbal qui doit être signé par le requérant et, le cas échéant, par l'interprète.

³ L'office fédéral peut entendre directement le requérant. Les 1^{er} et 2^e alinéas s'appliquent par analogie à l'audition.

⁴ Le Département peut décider, d'entente avec les cantons, que des fonctionnaires cantonaux, placés à cet effet sous la direction de l'office fédéral, préparent des décisions au sens des articles 16 à 16b à l'intention de l'office fédéral, ou que le requérant ne peut être entendu que par l'office fédéral. Les dépenses engagées pour ce personnel sont remboursées aux cantons.

Art. 15a Représentants d'œuvres d'entraide (nouveau)

¹ Les organisations reconnues d'aide aux réfugiés envoient un représentant pour assister à l'audition sur les motifs d'asile au sens de l'article 15, pour autant que le requérant n'y soit pas opposé.

² Les dates prévues pour les auditions sont communiquées en temps utile aux organisations d'aide aux réfugiés.

³ Le représentant de l'œuvre d'entraide assiste à l'audition en qualité d'observateur. Il peut demander que soient posées des questions visant à clarifier l'état de faits. Il n'a pas qualité de partie.

⁴ Il est assujéti au devoir de discrétion à l'égard de tiers.

⁵ Il confirme sa participation à l'audition dans le procès-verbal. Il peut formuler des objections et suggérer qu'il soit procédé à d'autres éclaircissements.

⁶ La Confédération indemnise les organisations d'aide aux réfugiés pour leurs dépenses concernant les auditions.

Art. 16 Non-entrée en matière

¹ Il n'est pas entré en matière sur une demande quand le requérant:

- a. Ne dépose pas une demande d'asile au sens de l'article 13;
- b. Dissimule son identité, ce fait étant établi par le contrôle dactyloscopique;
- c. Peut se rendre dans un pays dans lequel une procédure d'asile est encore pendante, ou qui est compétent pour mener la procédure d'asile et de renvoi en vertu d'une convention et qui ne le contraindrait pas à se rendre dans un pays dans lequel il serait exposé à des persécutions ou à des traitements inhumains;
- d. A déjà fait l'objet d'une procédure d'asile, qui s'est terminée par une décision de renvoi, a retiré sa demande ou est rentré, durant la procédure d'asile, dans son pays d'origine ou de provenance sans rendre vraisemblable que des faits déterminants pour la qualité de réfugié se sont produits dans l'intervalle.

² En règle générale, les décisions de non-entrée en matière doivent être prises dans un délai de six semaines après le dépôt de la demande; elles peuvent être motivées sommairement.

Art. 16a Rejet sans autres mesures d'instruction (nouveau)

¹ S'il apparaît, à la suite de l'audition, que le requérant ne remplit manifestement pas les conditions exigées pour la reconnaissance de la qualité de réfugié ou qu'il ne peut pas rendre cette qualité vraisemblable et qu'aucun motif ne s'oppose à son renvoi de Suisse, sa demande est rejetée sans autres mesures d'instruction.

² La décision doit en règle générale être prise dans un délai de dix jours; elle peut être motivée sommairement.

Art. 16b Asile ou admission provisoire sans autres mesures d'instruction (nouveau)

¹ L'asile est octroyé au requérant à la suite de l'audition et sans autres mesures d'instruction s'il peut prouver ou rendre vraisemblable qu'il est un réfugié et s'il n'existe aucune cause d'exclusion.

² Si, à la suite de l'audition déjà, il apparaît que l'asile ne peut être octroyé au requérant mais que l'exécution de son renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne

peut être raisonnablement exigée, une décision de refus d'asile et de renvoi de Suisse est prise sans autres mesures d'instruction; au lieu de fixer un délai de départ, l'autorité ordonne l'admission provisoire du requérant.

Art. 16c Autres mesures d'instruction (nouveau)

¹ Dans les autres cas, l'office fédéral prend les mesures d'instruction supplémentaires nécessaires. Il peut demander des renseignements auprès des représentations suisses, entendre à nouveau le requérant ou lui poser des questions complémentaires par l'intermédiaire des autorités cantonales.

² *Art. 18 actuellement en vigueur.*

Section 4: Renvoi et exécution

Art. 17 Renvoi

¹ En même temps qu'il rejette la demande ou qu'il refuse d'entrer en matière, l'office fédéral prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution.

² Si la demande a été déposée depuis plus de quatre ans, le canton auquel le requérant a été attribué peut lui délivrer une autorisation de séjour de police des étrangers. S'il souhaite faire usage de cette faculté, il le fait savoir immédiatement à l'office fédéral. Le requérant a qualité de partie dans la procédure d'approbation devant l'Office fédéral des étrangers.

³ Le 2^e alinéa s'applique par analogie à la procédure de recours. La procédure de recours est suspendue pendant la durée de la procédure d'approbation.

Art. 17a Teneur de la décision de renvoi (nouveau)

La décision de renvoi indique:

- a. L'obligation de quitter la Suisse;
- b. La date à laquelle le requérant doit avoir quitté le territoire suisse. L'exécution immédiate dans les cas prévus à l'article 16, 1^{er} alinéa, est réservée. En cas de décision prévoyant l'admission provisoire ou l'internement, la date est fixée au moment où cette mesure est levée;
- c. Les moyens de contrainte appliqués si le requérant n'obtempère pas;
- d. Les pays dans lesquels le requérant ne peut pas être renvoyé;
- e. Le cas échéant, la mesure remplaçant le renvoi;
- f. Le canton compétent pour l'exécution du renvoi ou de la mesure remplaçant cette dernière.

Art. 18 Exécution

¹ Si l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut pas être raisonnablement exigée, l'office fédéral règle les conditions de résidence confor-

mément aux dispositions légales sur l'admission provisoire et l'internement des étrangers.

² Le canton est chargé de l'exécution de la décision de renvoi.

³ Si le renvoi n'est pas exécutable malgré l'usage de moyens de contrainte, le canton demande à l'office fédéral d'ordonner l'admission provisoire ou l'internement.

Art. 18a Mesures en cas de lieu de séjour inconnu (nouveau)

Si le requérant se soustrait à l'exécution du renvoi en dissimulant son lieu de séjour, l'office fédéral peut ordonner son inscription au Moniteur suisse de police.

Art. 18b Collaboration entre cantons (nouveau)

Si le requérant ne se trouve pas dans le canton chargé de l'exécution du renvoi, le canton de résidence fournit d'office son aide sans formalité particulière, à la demande dudit canton.

Art. 18c Soutien de la part de l'office fédéral (nouveau)

¹ L'office fédéral peut aider les cantons chargés de l'exécution du renvoi de requérants en prenant les mesures suivantes:

- a. Intervention dans le but d'obtenir des documents de voyage;
- b. Organisation des voyages de retour;
- c. Coordination de la coopération entre plusieurs cantons concernés;
- d. Coordination de la coopération avec le Département fédéral des affaires étrangères.

² L'office fédéral peut entrer directement en relation avec les gouvernements cantonaux.

Art. 18d Saisie et confiscation de documents (nouveau)

¹ Toute autorité ou tout service officiel saisit, à l'intention de l'office fédéral, les documents de voyage, les pièces d'identité ou tout autre papier pouvant fournir des renseignements sur l'identité d'un requérant d'asile.

² L'office fédéral ou l'instance de recours peut confisquer des documents faux ou falsifiés.

Art. 18e

Art. 21b actuellement en vigueur.

Section 5: Statut pendant la procédure d'asile

Art. 19 Séjour

¹ La personne qui a déposé une demande d'asile en Suisse peut y séjourner jusqu'à la fin de la procédure, sous réserve de l'application de l'article 47.

² Le requérant peut cependant être renvoyé préventivement de Suisse si un départ à destination d'un pays tiers est possible, licite et peut être raisonnablement exigé de lui, notamment si ce pays est compétent pour traiter sa demande d'asile en vertu d'une convention, si le requérant y a séjourné quelque temps auparavant ou si de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles il a d'étroites relations y vivent. L'exécution immédiate peut être ordonnée.

Art. 19a

¹ *Devient le nouvel art. 12b, 4^e al.*

² et ³ *Abrogés*

Art. 20

Inchangé

Art. 20a Assistance

¹ *Inchangé.*

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

³ *Inchangé.*

Art. 20b Contributions fédérales

¹ *Inchangé.*

² La Confédération peut acquérir des logements et des centres d'accueil dans lesquels les autorités cantonales hébergent des requérants, ou financer tout ou partie de leur construction, de leur transformation ou de leur aménagement. Le Conseil fédéral fixe la procédure à suivre pour ce faire, arrête en détail les conditions en matière de propriété et veille à ce que l'utilisation soit conforme au but prévu.

³ La Confédération verse chaque année aux cantons une somme forfaitaire pour leurs frais administratifs. Le Conseil fédéral fixe cette somme.

⁴ *Art. 20b, 3^e al., actuellement en vigueur.*

Art. 21 **Activité lucrative provisoire (nouveau)**

¹ Dans les trois premiers mois qui suivent le dépôt de leur demande d'asile, les requérants n'ont pas le droit d'exercer une activité lucrative. S'il est rendu une décision négative de première instance avant l'expiration de ce délai, le canton peut prolonger l'interdiction de travail de trois mois.

² Si le requérant fait usage d'une voie de droit ou d'un moyen de recours extraordinaire contre une décision entrée en force rejetant sa demande d'asile et qu'il est renoncé à l'exécution du renvoi pendant la durée de cette procédure, l'autorisation s'éteint en règle générale à l'expiration du délai de départ fixé à l'issue de la procédure de recours. L'autorité compétente pour traiter de tels voies de droit ou moyens de recours se prononce définitivement à la demande du canton sur d'éventuelles exceptions.

³ Les requérants habilités à exercer une activité lucrative conformément aux dispositions de police des étrangers ne sont pas soumis à l'interdiction de travail.

Art. 21a **Sûretés et obligation de remboursement**

¹ Le requérant est tenu de rembourser les montants qu'il a perçus au titre de l'assistance et de fournir des sûretés pour garantir la couverture des frais d'assistance et d'exécution à venir. Lors de l'octroi ou de la prolongation d'une autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative, l'autorité cantonale détermine la part du revenu du requérant qui doit être transmise au canton par son employeur à cette fin.

² Au cas où le requérant est mis au bénéfice d'une autorisation de résidence ou s'il quitte définitivement la Suisse, les sûretés doivent lui être restituées sur la base d'un décompte final.

³ Le Conseil fédéral règle les modalités de détail et détermine quand et selon quels critères des remboursements et des sûretés au sens du 1^{er} alinéa peuvent être exigés.

Art. 21b

Devient le nouvel art. 18e.

Titre précédant l'article 22

Section 6: Admission de groupes de réfugiés

Art. 25 **Effets**

L'étranger auquel la Suisse a accordé l'asile ou qui a été admis provisoirement comme réfugié est considéré, à l'égard de toutes les autorités fédérales et cantonales, comme réfugié au sens de la présente loi et de la convention internationale du 28 juillet 1951¹⁾ relative au statut des réfugiés.

¹⁾ RS 0.142.30

Art. 27 *Activité lucrative*

Le réfugié auquel la Suisse a accordé l'asile ou qu'elle a admis provisoirement comme réfugié est autorisé à exercer une activité lucrative dépendante et à changer d'emploi et de profession sans égard à la situation du marché du travail.

Art. 28 *Etablissement*

Le réfugié auquel la Suisse a accordé l'asile et qui séjourne régulièrement en Suisse depuis au moins cinq ans a droit à l'autorisation d'établissement si aucun motif d'expulsion ne s'y oppose.

Art. 43 *Décision (nouveau)*

Les décisions prévues aux articles 41 et 42 sont de la compétence de l'office fédéral.

Art. 44

Art. 43 actuellement en vigueur.

Art. 46 *Autorités de recours*

¹ *Art. 47, 1^{er} al., actuellement en vigueur.*

² Les recours contre les décisions et les prononcés sur recours d'autorités fédérales et contre les décisions cantonales de dernière instance sont régis par les dispositions générales de la procédure fédérale. L'instance de recours se prononce définitivement sur les recours contre les décisions fondées sur les articles 13 à 19.

Art. 46a *Décisions incidentes susceptibles de recours (nouveau)*

Les décisions incidentes prises en application des articles 13 à 19 ne peuvent être contestées que dans le cadre d'un recours contre la décision finale; sont susceptibles d'être contestées par la voie d'un recours distinct, pour autant qu'elles risqueraient d'entraîner un préjudice irréparable:

- a. Les mesures provisionnelles;
- b. Les décisions de répartition des requérants dans les cantons;
- c. Les décisions qui entraînent une suspension de la procédure.

Art. 46b *Délai de traitement des recours (nouveau)*

En règle générale, les recours contre les décisions conformément aux articles 16, 1^{er} alinéa, et 16a, 1^{er} alinéa, doivent faire l'objet d'une décision dans un délai de six semaines.

Art. 46c Délais de procédure (nouveau)

¹ Le délai supplémentaire imparti pour compléter un recours est de sept jours.

² Le délai imparti pour fournir des preuves est de sept jours lorsqu'il s'agit de se procurer un moyen de preuve se trouvant en Suisse et de trente jours pour un moyen de preuve se trouvant à l'étranger. Les expertises doivent être fournies dans un délai de trente jours.

³ Un délai supplémentaire peut être accordé si le recourant ou son mandataire ont été empêchés d'agir dans le délai fixé, notamment pour cause de maladie ou d'accident.

Art. 46d Procédure simplifiée (nouveau)

Lorsque des recours sont manifestement infondés, on peut renoncer à l'échange d'écritures. La décision doit être motivée sommairement.

Art. 46e Avances de frais (nouveau)

Aucune avance de frais n'est exigée.

Art. 47 Effet suspensif

¹ L'office fédéral peut retirer l'effet suspensif en cas de recours contre des décisions fondées sur les articles 13d, 2^e et 3^e alinéas, 14a, 3^e alinéa, 16, 1^{er} alinéa et 19, 2^e alinéa.

² La même compétence appartient à l'autorité de recours après le dépôt du recours.

³ L'usage d'une voie de droit ou d'un moyen de recours extraordinaire ne suspend pas l'exécution, sauf si l'autorité compétente pour traiter ceux-ci en décide autrement.

II

La loi fédérale du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers est modifiée comme il suit:

Art. 14a (nouveau)

¹ Si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou n'est pas raisonnablement exigible, l'office fédéral de la police décide d'une admission provisoire ou d'un internement.

² L'exécution n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut être renvoyé ni dans son pays d'origine ou de provenance, ni dans un Etat tiers.

¹⁾ RS 142.20

³ L'exécution n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers serait contraire à des engagements de droit international de la Suisse.

⁴ L'exécution n'est pas raisonnablement exigible lorsqu'elle représenterait une mise en danger concrète pour l'étranger.

⁵ Après consultation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et en tenant compte de la pratique d'autres Etats, le Conseil fédéral est habilité à fixer les groupes de requérants qui peuvent être admis provisoirement et les critères d'admission.

⁶ Le 4^e alinéa n'est pas applicable lorsque l'étranger refoulé ou renvoyé a compromis la sécurité et l'ordre publics ou qu'il leur a porté gravement atteinte.

Art. 14b

¹ *Art. 14a, 2^e al., actuellement en vigueur.*

² L'admission provisoire et l'internement doivent être levés quand l'exécution est licite et quand il est possible à l'étranger de se rendre légalement dans un Etat tiers ou de retourner dans son pays d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence et qu'on peut raisonnablement l'exiger de lui. Ces mesures prennent fin lorsque l'étranger quitte la Suisse de son plein gré ou obtient une autorisation de séjour.

³ Dans le cas d'admission de groupes selon l'article 14a, 5^e alinéa, le Conseil fédéral arrête le moment où l'admission provisoire des personnes appartenant à ces groupes doit être levée.

⁴ *Art. 14a, 4^e al., actuellement en vigueur.*

Art. 14c

¹ Sous réserve de l'article 14b, 2^e et 3^e alinéas, l'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois. Le canton de séjour en prolonge la durée, en règle générale à chaque fois pour douze mois.

² à ⁶ *Art. 14b, 2^e à 6^e al., actuellement en vigueur.*

Art. 14d (nouveau)

Art. 14c actuellement en vigueur.

III

Dispositions transitoires

¹ Les procédures pendantes à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sont régies par le nouveau droit.

² Les articles 12e, 2^e alinéa, et 16 à 16c ne s'appliquent qu'aux nouvelles demandes et les articles 46 à 46e ne s'appliquent qu'aux recours interjetés à l'encontre de décisions prononcées après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral.

IV

Forme juridique, entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté fédéral est de portée générale.

² Il est déclaré urgent selon l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour de son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1995.

⁴ Le Conseil fédéral peut abroger l'arrêté fédéral avant son échéance.

33610

Loi fédérale portant création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 avril 1990¹⁾,
arrête:

Article premier Adjonction à la loi sur l'organisation de l'administration
La loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 58, 1^{er} al., let. C

La Chancellerie fédérale et les départements comprennent les offices et les services ci-après:

Insérer:

Office fédéral pour les réfugiés
Bundesamt für Flüchtlinge
Ufficio federale per i rifugiati

Art. 2 Abrogation du droit en vigueur

L'arrêté fédéral du 20 décembre 1985³⁾ concernant le délégué aux réfugiés est abrogé.

Art. 3 Modification du droit en vigueur

¹ La loi sur l'asile du 5 octobre 1979⁴⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 10, let. b

Dans les dispositions suivantes, il faut entendre par:

b. Office fédéral: l'Office fédéral pour les réfugiés;

² La loi fédérale du 26 mars 1931⁵⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers est modifiée comme il suit:

¹⁾ FF 1990 II 537

²⁾ RS 172.010

³⁾ RO 1986 2

⁴⁾ RS 142.31

⁵⁾ RS 142.20; RO ...

Remplacement d'un terme:

Dans les articles 14a, 1^{er} alinéa, 14d, 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas, 15, 4^e alinéa et 20, 1^{er} alinéa, lettre b, et alinéa 1^{bis}, le terme «Office fédéral de la police» est remplacé par celui de «Office fédéral pour les réfugiés».

Art. 4 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

33610

**approuvant la modification de l'ordonnance concernant
l'attribution des offices aux départements et des services
à la Chancellerie fédérale**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 60, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 25 avril 1990²⁾,

arrête:

Article premier

La modification du 25 avril 1990 de l'ordonnance du 24 février 1982³⁾ concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale est approuvée (annexe).

Art. 2

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, n'est cependant pas soumis au référendum en vertu de l'article 60, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale.

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

33610

¹⁾ RS 172.010

²⁾ FF 1990 II 537

³⁾ RS 172.010.14; RO ...

Ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Annexe

Modification du 25 avril 1990

Approuvée par l'Assemblée fédérale le ...¹⁾

Le Conseil fédéral suisse

arrête:

I

L'ordonnance du 24 février 1982²⁾ concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, let. c, ch. 4^{bis} (nouveau)

Les subdivisions des départements de l'administration fédérale sont les suivantes:

c. Département fédéral de justice et police

4^{bis}. Office fédéral pour les réfugiés

II

¹ La présente modification est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

² Elle entre en vigueur en même temps que la modification de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale.

25 avril 1990

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Buser

33610

¹⁾ RO ...

²⁾ RS 172.010.14

Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés du 25 avril 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.025
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.05.1990
Date	
Data	
Seite	537-653
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 175

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.