

**Message
concernant la Convention de sécurité sociale
avec le Canada et l'Entente de sécurité sociale
avec le Québec**

du 17 août 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral approuvant la Convention de sécurité sociale avec le Canada, signée le 24 février 1994, et l'Entente de sécurité sociale avec le Québec, signée le 25 février 1994, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

17 août 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Il n'existait jusqu'ici aucune réglementation contractuelle entre la Suisse et le Canada dans le domaine de la sécurité sociale, ce qui ne satisfaisait guère les ressortissants de l'un des Etats qui, pendant un séjour plus ou moins long dans l'autre, y avaient réalisé des périodes d'assurance. Le Québec étant la seule province du Canada à avoir fait usage de la faculté constitutionnelle d'introduire son propre régime contributif de pensions, il s'est avéré nécessaire de conclure avec elle une entente portant sur une matière de sécurité sociale relevant de sa propre compétence.

De même que dans les accords conclus par notre pays avec d'autres Etats, des dispositions relatives à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ont été adoptées, qui prévoient une égalité de traitement étendue en faveur des ressortissants des deux Etats contractants. Les dispositions des deux accords que nous vous soumettons restent dans la ligne de celles qui ont été introduites dans d'autres conventions conclues par la Suisse.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

A ce jour, il n'existe aucune réglementation entre le Canada et la Suisse dans le domaine des assurances sociales. Ainsi, le droit d'un ressortissant de l'un des Etats aux prestations de l'assurance-pensions de l'autre Etat était régi par le seul droit interne.

En l'absence de traité international, le droit aux prestations de l'assurance-pensions de l'autre pays dépend généralement de longues périodes d'attente. Selon la législation suisse, un ressortissant étranger ne peut prétendre des prestations de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité que s'il est domicilié en Suisse et y a versé des cotisations pendant dix ans au moins. Selon la loi canadienne sur la sécurité de la vieillesse, le droit à une rente naît après dix ans de résidence; après 20 ans de résidence au Canada, les rentes peuvent être versées à l'étranger.

Le régime non contributif canadien, celui de la sécurité de la vieillesse, s'applique dans l'ensemble du territoire fédéral. Tel n'est en revanche pas le cas du régime contributif, celui des pensions. En effet, ce régime ne s'applique que dans les provinces qui n'ont pas introduit leur propre régime contributif, c'est-à-dire, en pratique, dans toutes les provinces à l'exception de celle du Québec qui possède sa propre législation dans ce domaine. Les provinces canadiennes étant habilitées à conclure avec des instances étrangères des ententes portant sur toute matière de sécurité sociale relevant de leur propre compétence, la Suisse, à l'instar de l'Allemagne et de l'Autriche notamment, et compte tenu de l'importance de sa colonie au Québec, a ainsi négocié le texte d'une entente avec cette province. Si elle ne l'avait pas fait, les ressortissants suisses soumis au système contributif québécois n'auraient pas pu bénéficier de la totalisation des périodes d'assurance accomplies au Québec et en Suisse, comme c'est le cas par exemple des ressortissants suisses soumis au système contributif du régime de pensions du Canada.

Tant la Suisse que le Canada avaient intérêt à conclure un accord sur les assurances sociales. Le nombre de ressortissants suisses domiciliés au Canada en apporte la preuve: au total, quelque 31 439 personnes de nationalité suisse vivent au Canada, dont 9916 ne possèdent que la nationalité suisse (état au 30 juin 1994). Il s'agit de la deuxième colonie suisse extra-européenne. Sur le plan mondial, elle se place en cinquième position, après celles d'Allemagne, de France, d'Italie et des Etats-Unis. D'autre part, on recensait 2778 ressortissants canadiens en Suisse à la fin du mois d'avril 1994.

12 Résultats de la procédure préliminaire

La première rencontre d'experts entre les délégations des deux pays en vue d'élaborer un accord bilatéral a eu lieu à Ottawa en 1985. Une première phase de

pourparlers avec une délégation québécoise s'est déroulée au Québec en 1987. Les discussions ont permis d'échanger des informations sur les systèmes d'assurances sociales et de fixer les bases des accords bilatéraux. Les pourparlers avec le Québec se sont achevés en 1991, et ceux avec le Canada en 1992, à Berne. Les négociations, menées dans un esprit de compréhension mutuelle et dans une atmosphère amicale, ont permis – comme nous l'exposons ci-dessous – de régler des problèmes en suspens à la satisfaction de toutes les parties. Le 24 février 1994, la convention avec le Canada a été signée, puis le lendemain, l'entente avec le Québec.

2 Partie spéciale

21 La sécurité sociale au Canada

211 Généralités

La création du système d'assurances sociales canadien est due à plusieurs phénomènes sociaux, économiques et politiques. La grande crise économique des années trente a notamment engendré toute une série d'innovations importantes dans le domaine des assurances sociales, telles l'indemnité allouée aux victimes d'accidents de travail, prévue par les provinces, les systèmes de prévoyance-vieillesse pour les personnes dans le besoin, les allocations pour les mères mariées, sans oublier l'assurance-chômage. Avec l'essor industriel et économique de l'après-guerre, la couverture fut étendue à presque tous les risques normalement assurés dans les systèmes d'assurances sociales modernes. En 1951, le Canada introduisit une loi sur la sécurité de la vieillesse. Cette loi prévoit le versement d'une rente mensuelle pour toutes les personnes domiciliées au Canada et ayant atteint l'âge de la retraite. Parallèlement, des efforts furent entrepris au niveau fédéral pour mettre les invalides, les aveugles et les chômeurs au bénéfice d'une couverture sociale légale. En 1961 fut édictée une loi prévoyant des mesures de réadaptation professionnelle pour les invalides.

Une autre étape importante a été franchie en 1966, avec l'entrée en vigueur de la législation fédérale sur le régime de pensions du Canada; cette loi garantit une couverture d'assurance pour le cotisant et sa famille en cas de perte de gain attribuable à la retraite, à l'invalidité ou au décès. Toute personne exerçant une activité salariée est obligatoirement assurée. La constitution laisse aux provinces la liberté de décider si elles veulent participer à ce régime de pensions ou si elles préfèrent introduire leur propre système. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, la province du Québec a été la seule à utiliser cette possibilité et à introduire sa propre législation en la matière. Les deux systèmes se ressemblent beaucoup. Le régime de pensions du Canada est en vigueur dans les neuf autres provinces et dans les deux territoires. Les gouvernements des provinces s'occupent en outre de programmes sanitaires ainsi que de programmes d'assistance sociale, qui assurent des niveaux minimaux de revenu aux personnes nécessiteuses; les conditions d'admission et le montant des prestations sont déterminés par les gouvernements provinciaux. Les provinces sont également compétentes en ce qui a trait aux prestations versées aux victimes d'accidents de travail ou de maladies professionnelles. Plusieurs provinces prévoient des prestations complémentaires à celles

de la Confédération en matière de sécurité de la vieillesse. Dès 1967, les bénéficiaires de pensions de retraite à faibles revenus se sont vus gratifier d'un supplément de revenu garanti. Depuis 1972, chaque province et chaque territoire a sa propre assurance-maladie, conforme aux normes juridiques nationales. Au cours des années septante, le bénéfice des prestations de l'assurance-chômage améliorée a été étendu à la quasi-totalité des salariés. Les prestations existantes concernant la perte de gain due à la maladie, à la maternité ou à la retraite ont encore été améliorées. Le champ d'application des allocations familiales a également été élargi, par l'octroi de prestations pour les enfants jusqu'à 18 ans et par l'augmentation du montant des allocations. Depuis 1975, les conjoints à faibles revenus de bénéficiaires de rentes, âgés de 60 à 64 ans, reçoivent une allocation au conjoint.

212 Loi sur la sécurité de la vieillesse

La loi fédérale sur la sécurité de la vieillesse est le principal pilier de la prévoyance-vieillesse. Elle prévoit les prestations suivantes:

- la pension de base,
- le supplément de revenu garanti et
- l'allocation au conjoint.

212.1 La pension de base

Le droit à cette pension naît à l'âge de 65 ans. Il n'est pas subordonné à la cessation de l'activité lucrative. Le bénéficiaire doit être de nationalité canadienne ou avoir résidé légalement au Canada le jour qui précède l'approbation de sa requête. Le requérant qui ne réside plus au Canada doit avoir été citoyen ou résident légal du Canada le jour précédant son départ du Canada.

La personne qui a résidé 40 ans au Canada à compter de ses 18 ans a droit à une pension de retraite intégrale. Après une période de résidence de 10 ans, à compter de la 18^e année révolue, l'assuré peut prétendre une pension partielle. Pour que la pension de retraite soit transférable à l'étranger, 20 ans de résidence dans le pays sont nécessaires.

Le montant des prestations dépend de la durée de résidence. Les personnes qui satisfont à toutes les exigences de résidence touchent une pension intégrale. La pension partielle se calcule sur la base d'un quarantième de la pension intégrale par année de résidence passée au Canada avant l'âge de la retraite.

Les rentes sont financées par les recettes fiscales générales. Elles sont ajustées quatre fois par an, en fonction du coût de la vie selon l'indice des prix à la consommation.

212.2 Le supplément de revenu garanti

Il s'agit d'une prestation mensuelle versée aux résidents du Canada qui reçoivent une pension de base (intégrale ou partielle) de la sécurité de la vieillesse et dont le

revenu est faible ou nul. Ce supplément peut être versé en même temps que la pension de base. Contrairement à la pension de base, le supplément n'est pas imposable. Les bénéficiaires doivent présenter chaque année une nouvelle demande pour l'octroi de cette prestation. Ce supplément peut être versé à l'étranger; cependant, indépendamment de la durée de résidence de la personne, ce versement se limite au mois du départ et aux six mois suivants. Peuvent prétendre ce supplément les bénéficiaires de la pension de base dont le revenu ne dépasse pas une certaine limite.

Le montant de la prestation dépend de l'état civil et de tous les revenus de l'ayant droit.

212.3 L'allocation au conjoint

Cette prestation revient en principe aux veuves ou aux veufs vivant au Canada ainsi qu'aux couples tributaires de la rente d'un seul conjoint. L'allocation peut être versée au conjoint, âgé de 60 à 64 ans, d'un pensionné de la sécurité de la vieillesse ou à tout veuf âgé de 60 à 64 ans. Le bénéficiaire doit remplir les deux conditions suivantes:

- a. dix ans de résidence au Canada à compter de son 18^e anniversaire;
- b. revenus inférieurs à une certaine limite.

Le versement de l'allocation cesse lorsque les bénéficiaires:

- ont 65 ans révolus et sont admissibles à une pension de la sécurité de la vieillesse;
- quittent le pays pour plus de six mois;
- décèdent;
- sont veufs et se remarient;
- se séparent ou divorcent.

Chaque année, les bénéficiaires doivent faire une nouvelle demande visant l'octroi de cette prestation non imposable. Aucun versement à l'étranger n'est prévu, indépendamment de la durée de résidence, sauf pendant les six mois qui suivent le départ du pays.

213 Le régime de pensions

Le régime de pensions du Canada est un régime contributif d'assurance sociale fondé sur les gains; il protège le cotisant et sa famille contre la perte de revenu attribuable à la retraite, à l'invalidité et au décès. Ce système est applicable dans tout le territoire canadien, sauf dans la province du Québec où il existe un régime semblable, le régime de rentes du Québec. L'application des deux systèmes est coordonnée par des accords passés entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois. Principalement, ces accords garantissent des prestations fondées sur les crédits de pensions accumulés aux termes des deux régimes. Le déménagement d'un bénéficiaire ne prive pas celui-ci des droits acquis dans un système, le libre-passage étant intégralement garanti. Au Canada, les prestations du régime de pensions sont soumises à un impôt fédéral et provincial.

Toute personne salariée ou indépendante, âgée de 18 à 70 ans, est obligatoirement affiliée auprès de cette assurance à partir d'un certain revenu annuel. Cette assurance est financée par les contributions des employés, des employeurs et des indépendants. Les cotisations sont prélevées sur le revenu annuel compris entre le salaire minimal et le plafond de cotisation. Les cotisations sont payées à parts égales par les employés et les employeurs. Les indépendants versent le même montant. Depuis 1987, le taux de cotisation augmente progressivement. D'ici à 2011, il devrait atteindre 3,8 pour cent pour les employés et les employeurs, et 7,6 pour cent pour les indépendants. Chaque année, les pensions sont ajustées au coût de la vie selon l'indice des prix à la consommation. Toutes les prestations du régime de pensions sont versées en n'importe quel lieu de résidence.

213.1 Pension de retraite

Toute personne qui s'est acquittée d'au moins une cotisation valide au régime de pensions du Canada ou qui a cotisé au moins un an au régime de rentes du Québec peut toucher une pension de retraite dès l'âge de 60 ans. Cependant, pour percevoir cette pension avant sa 65^e année, elle doit avoir cessé son activité lucrative, entièrement ou dans une large mesure. Passé 65 ans, le versement de la pension n'est plus lié à cette condition.

Une personne de 65 ans touche une pension de retraite mensuelle égale à 25 pour cent de la moyenne mensuelle des gains ouvrant droit à une pension pendant la période cotisable d'un assuré. La période cotisable obligatoire commence soit le 1^{er} janvier 1966, soit lorsque la personne a 18 ans révolus, et elle s'achève généralement lorsque l'assuré touche une pension de retraite. Depuis janvier 1987, toute personne reconnue invalide selon le régime de pensions du Canada ou le régime de rentes québécois est dispensée de l'obligation de payer des cotisations. Pour calculer la moyenne mensuelle des gains donnant droit à une pension, on ajuste les gains réels des années précédentes pour refléter les valeurs actuelles. Le calcul susmentionné peut exclure certaines périodes de gains minimes ou nuls. Cette exclusion vise à assurer un dédommagement pour les périodes de chômage, de maladie, d'études ou autres. Les mois consacrés à l'éducation des enfants de moins de sept ans qui sont liés à des gains minimes ou nuls peuvent également être exclus des périodes de cotisation. Lorsque la pension est touchée avant la 65^e année, la prestation est diminuée de 0,5 pour cent pour chaque mois compris entre le début de la pension et le mois qui suit la 65^e année. L'assuré qui reporte le versement de sa pension au-delà de ses 65 ans touche une prestation majorée de 0,5 pour cent chaque mois compris entre le mois suivant le 65^e anniversaire et le mois du début de la pension. La pension peut être abaissée ou augmentée de 30 pour cent au maximum. Les conjoints ou les partenaires d'une union de fait, âgés tous les deux de 60 ans, peuvent réclamer un partage égal des pensions de retraite auxquelles ils ont les deux acquis des droits au cours de leur vie commune.

213.2 Pension d'invalidité

A droit à une pension d'invalidité l'assuré qui est soumis au régime de pensions du Canada et qui dispose d'une période d'assurance suffisante. La loi fédérale y

relative considère comme invalide toute personne atteinte d'une invalidité grave et prolongée. L'invalidité est réputée «grave» lorsque la personne n'est régulièrement pas en mesure d'assumer un emploi rémunéré. Elle est réputée «prolongée» lorsqu'elle dure manifestement pendant une période longue, continue et indéterminée, ou lorsqu'elle entraînera vraisemblablement le décès de la personne. Une pension d'invalidité peut être versée si la personne a payé des cotisations pendant cinq des dix dernières années civiles ou pendant deux des trois dernières années civiles. L'obligation de cotiser d'une personne invalide cesse à la fin du mois pendant lequel la personne a été déclarée invalide.

La pension d'invalidité est une prestation mensuelle qui comprend deux composantes. La première consiste en un taux uniforme qui n'est pas lié aux gains antérieurs et qui est versé à tous les bénéficiaires. En revanche, la deuxième composante dépend des gains antérieurs et elle correspond à 75 pour cent d'une pension de retraite calculée comme si le cotisant avait atteint 65 ans au cours du mois où la pension d'invalidité commence. La pension d'invalidité est versée le quatrième mois suivant le début de l'invalidité. Son versement cesse le jour où la personne a atteint ses 65 ans, n'est plus invalide ou décède. Lorsque le bénéficiaire d'une pension d'invalidité atteint 65 ans, cette pension est automatiquement transformée en pension de retraite.

Des prestations peuvent être versées aux enfants de la personne invalide dans la mesure où l'enfant n'a pas encore atteint sa 18^e année, ou jusqu'à l'âge de 25 ans s'il suit une formation à plein temps. La prestation mensuelle versée pour chaque enfant correspond à la prestation à taux uniforme allouée aux orphelins. Deux prestations d'enfant d'invalide ou d'orphelin seront versées à un enfant si les deux parents sont décédés ou invalides et lorsqu'ils ont tous les deux versé les cotisations nécessaires.

213.3 Prestations aux survivants

213.31 Pension de conjoint ou de concubin survivant

Le conjoint d'un cotisant décédé ou la personne qui vivait avec ce dernier en union de fait avant le décès peut être admissible à une pension à condition que le cotisant décédé ait versé des cotisations pendant la période minimale d'admissibilité.

Nombre d'années civiles dans la période cotisable du cotisant décédé	Nombre d'années civiles pour lesquelles le cotisant décédé avait cotisé
Moins de 9 ans	Au moins trois ans
De 9 à 30 ans	Au moins $\frac{1}{3}$ du nombre d'années civiles dans la période cotisable
30 ans ou plus	Au moins dix ans

Pour être admissible à une prestation, le conjoint ou le concubin survivant doit, au moment où le cotisant décède:

- être âgé de 65 ans, ou

- s'il n'a pas encore 65 ans,
- être âgé de 35 ans, ou
- avoir des enfants à sa charge, ou
- être invalide.

Le conjoint ou le concubin âgé de 65 ans ou plus a droit à 60 pour cent de la pension de retraite qui aurait été payable au cotisant décédé à l'âge de 65 ans. Si le cotisant décède avant sa 65^e année, la pension de retraite attribuée est calculée comme si le cotisant avait atteint l'âge de 65 ans au cours du mois de son décès. Le conjoint ou le concubin de moins de 65 ans touche une pension qui comprend une composante à taux uniforme et une autre, variable, fondée sur les gains. La composante variable correspond à 37,5 pour cent de la pension de retraite réelle ou attribuée de la personne décédée. Si le conjoint ou le partenaire survivant est âgé de 35 à 45 ans, qu'il n'a pas d'enfants à charge et n'est pas invalide, sa rente est réduite d' $\frac{1}{120}$ ^e du montant susmentionné pour chaque mois restant avant sa 45^e année. Si le survivant n'est plus invalide ou n'a plus d'enfants à sa charge et qu'il ne satisfait pas aux critères d'âge, la rente est suspendue jusqu'à son 65^e anniversaire. Depuis le 1^{er} janvier 1987, la pension continue d'être versée même si le conjoint ou le concubin se remarie.

213.32 Prestations combinées

La personne qui touche une pension de survivant peut, sur la base des cotisations qu'elle a elle-même versées, faire valoir auprès du régime de pensions du Canada un droit à une pension de retraite ou d'invalidité. Dans ce cas-là, une pension combinée est versée jusqu'à concurrence d'un montant maximum.

213.33 Prestations d'orphelin

Une prestation d'orphelin est versée à l'enfant d'un cotisant décédé, pour autant que celui-ci ait payé ses cotisations pendant la période minimale d'admissibilité. Cette condition temporelle est la même que celle concernant la pension de survivant. Pour toucher une prestation d'orphelin, l'enfant doit avoir moins de 18 ans, ou, s'il est âgé de 18 à 25 ans, suivre à plein temps des cours dans une école ou une université.

Le montant mensuel par enfant correspond à la composante à taux uniforme de la pension versée à un survivant de moins de 65 ans. Deux prestations d'orphelin peuvent être versées à un enfant si les deux parents sont décédés et si les deux ont versé les cotisations nécessaires.

213.34 Prestations de décès

On peut verser une prestation à la succession d'une personne décédée, dans la mesure où le défunt a cotisé pendant la période minimale d'admissibilité. Cette période est la même que pour la pension de survivant. La prestation est accordée sous forme de paiement forfaitaire, qui équivaut à six fois le montant de la pension de retraite mensuelle, réelle ou attribuée, du défunt.

Dans ses grandes lignes, le régime de rentes du Québec correspond au régime de pensions du Canada. Aussi renvoyons-nous aux explications correspondantes sur le régime de pensions du Canada.

23 Contenu de la convention et de l'entente**231 Dispositions générales**

Du côté suisse, la convention comprend l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Du côté canadien, elle englobe la loi sur la sécurité de la vieillesse et le régime de pensions du Canada.

Le champ d'application de l'entente conclue avec la province du Québec inclut également, du côté suisse, l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité et, du côté québécois, le régime de rentes du Québec, qui remplace le régime de pensions du Canada. Concernant ces branches d'assurance, la teneur de la réglementation fixée dans l'entente correspond dans l'ensemble à celle figurant dans la convention conclue avec le Canada.

Le champ d'application matériel de la convention correspond à celui de la convention conclue avec les Etats-Unis d'Amérique en 1979. Etant donné que les mouvements migratoires entre la Suisse et les Etats-Unis ainsi que le Canada ne sont pas très importants, ces accords ne présentent pas les mêmes caractéristiques que ceux que la Suisse a conclus avec ses voisins. Les personnes de nationalité suisse établies au Canada restent fréquemment longtemps, sinon définitivement, dans leur pays d'accueil. Il importait dès lors de régler leur situation dans les branches d'assurance qui requièrent de longues durées d'affiliation, afin de leur garantir, en cas de départ du Canada, le bénéfice des prestations acquises. Quant aux salariés qui travaillent pour une durée limitée au Canada au service d'un employeur en Suisse, il s'agit généralement de travailleurs détachés, pour lesquels on prévoit en principe le maintien de l'affiliation à l'assurance de l'Etat qui les détache à l'étranger. On a renoncé à élargir le champ d'application de l'accord au règlement de l'assurance-maladie et accidents professionnels, des allocations familiales et de l'assurance-maladie.

Le champ d'application personnel de la convention est défini à l'article 3: il englobe en premier lieu les ressortissants des Etats contractants ainsi que les membres de leur famille et leurs survivants. A l'instar de la plupart des conventions conclues par la Suisse, certaines dispositions sont également applicables aux ressortissants de pays tiers ainsi qu'aux réfugiés et apatrides.

Sur le modèle des autres conventions conclues par la Suisse, les deux traités en question accordent dans une très large mesure l'égalité de traitement aux ressortissants des deux Etats contractants en ce qui concerne toutes les branches d'assurance visées (art. 4). Les dérogations prévues dans d'autres accords se retrouvent dans cette convention et dans l'entente. Ces réserves concernent en particulier:

- l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative pour les personnes de nationalité suisse résidant à l'étranger;

- l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité des personnes de nationalité suisse travaillant à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et rémunérées par celui-ci;
- les allocations de secours aux personnes de nationalité suisse à l'étranger (ch. 1 du protocole final).

L'égalité de traitement porte également sur le paiement des prestations suisses aux ressortissants canadiens résidant à l'étranger. Le droit suisse garantit à ses nationaux le versement à l'étranger des rentes de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Les ressortissants canadiens peuvent dorénavant demander que les rentes suisses leur soient versées à l'étranger en vertu du principe de l'égalité de traitement. Du côté du Canada et de la province du Québec, l'obtention des rentes par des non-ressortissants ainsi que leur versement à l'étranger ne font l'objet d'aucune discrimination. Le principe de l'égalité de traitement posé par la convention n'a donc aucun effet sur la législation canadienne ou québécoise.

232 **Législation applicable**

Un point important que fixent les conventions est celui de la législation applicable aux ressortissants de l'un des Etats qui exercent une activité lucrative sur le territoire de l'autre. Dans les présents traités, ce problème est réglé selon le principe généralement reconnu de l'affiliation au lieu de l'activité lucrative. Pour les cas extrêmement rares mais néanmoins possibles d'exercice d'une double activité lucrative, une réglementation particulière a été adoptée, comme celle déjà contenue dans la convention avec les Etats-Unis d'Amérique. Conformément à l'article 6, 1^{er} paragraphe, de la convention et de l'entente, les personnes exerçant une activité lucrative salariée dans les deux pays doivent être affiliées aux assurances sociales des deux Etats, étant entendu que chaque Etat ne prendra en considération que le revenu réalisé sur son territoire.

En cas d'activité lucrative indépendante, la personne concernée ne sera affiliée qu'à l'assurance de l'Etat où elle réside (art. 6, 2^e par., de la convention et de l'entente).

Les articles 7 de la convention et de l'entente prévoient en faveur des travailleurs détachés par leur employeur pour une activité temporaire sur le territoire de l'autre Etat une réglementation spéciale, qui figure dans tous les accords. Enfin de simplifier les formalités administratives et pour être davantage conforme à la durée moyenne du séjour à l'étranger, la période d'exemption de l'assujettissement au régime des assurances sociales du pays d'accueil a été étendue à cinq ans. Cette réglementation a déjà été appliquée avec succès dans le cadre de la convention avec les Etats-Unis d'Amérique.

L'article 8 de la convention prévoit une réglementation spéciale pour le personnel des représentations diplomatiques et consulaires. Ces personnes sont habituellement dispensées de l'affiliation à la législation de sécurité sociale de l'Etat accréditaire.

Relevons encore les clauses échappatoires, autrement dit l'article 9 de la convention et l'article 8 de l'entente. Ces deux articles complètent les normes relatives à

l'affiliation, en permettant aux autorités compétentes des deux parties de régler d'un commun accord les cas particuliers, à la demande des personnes concernées et dans l'intérêt de celles-ci.

233 L'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Les conditions nécessaires pour acquérir le droit à une rente ordinaire de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse sont – comme nous l'avons mentionné – les mêmes pour les ressortissants canadiens que pour les ressortissants suisses, conformément au principe de l'égalité de traitement. Autrement dit, les ressortissants canadiens peuvent prétendre une rente ordinaire dès qu'ils ont payé des cotisations pendant une année entière. La rente est calculée d'après les modalités établies par le droit suisse.

Selon la loi canadienne sur la sécurité de la vieillesse, peut prétendre une pension la personne qui a résidé au moins dix ans au Canada. Après vingt ans de résidence au Canada, une personne peut demander que sa pension lui soit versée dans le pays de son choix. La convention prévoit que les périodes d'assurance et de résidence en Suisse sont additionnées aux périodes de résidence au Canada aux fins de la réalisation de ces conditions de résidence (art. 11, 2^e par., let. a, de la convention). S'agissant de prestations non contributives, ce type de réglementation est rare.

Pour l'ouverture du droit à une prestation aux termes du régime de pensions du Canada, une période d'assurance d'au moins trois mois par année civile aux termes de la législation suisse est assimilée à une année de cotisations aux termes du régime de pensions du Canada (art. 11, 2^e par., let. b, de la convention). Cette réglementation s'applique également au régime de rentes du Québec (art. 10, 2^e par., let. a, de l'entente).

Si, malgré ces dispositions, une personne ne parvient pas à acquérir le droit aux prestations de la sécurité de la vieillesse ou du régime de pensions du Canada, on prendra en considération les périodes d'assurance accomplies dans les Etats tiers avec lesquels la Suisse et le Canada sont liés par un instrument de sécurité sociale international prévoyant la totalisation des périodes d'assurance (art. 11, 3^e par., de la convention).

Les réglementations susmentionnées facilitent considérablement l'acquisition du droit à une rente pour les ressortissants suisses et canadiens. Les prestations sont calculées selon les règles internationalement reconnues de la totalisation et de la proratisation (art. 11 de la convention et art. 9 de l'entente).

En cas d'invalidité, les ressortissants suisses ou canadiens acquièrent un droit aux prestations du régime de pensions du Canada ou du régime de rentes du Québec s'ils ont accompli la période de cotisation minimale requise par leur droit national, en tenant compte, le cas échéant, de la période de cotisation effectuée en Suisse.

Seules les personnes assurées peuvent prétendre les prestations de l'assurance-invalidité suisse. Une clause spéciale permet toutefois aux ressortissants canadiens qui ont cessé d'appartenir à l'AVS/AI parce qu'ils ont quitté notre pays de remplir également la clause d'assurance du droit suisse, s'ils sont assurés confor-

mément aux prescriptions légales du Canada ou du Québec (art. 15 de la convention, art. 12 de l'entente). Dans les deux accords, les conditions nécessaires pour bénéficier des mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité suisse sont légèrement différentes de celles prévues dans la convention passée avec les Etats-Unis. Les enfants nés au Canada ou dans un pays tiers peuvent ainsi, dans certaines circonstances, bénéficier des mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité suisse (art. 14 de la convention, art. 11 de l'entente). Cette réglementation figure dans la majorité des conventions récemment conclues.

Quant aux rentes extraordinaires, elles sont accordées aux ressortissants du Canada aux mêmes conditions qu'aux ressortissants de tous les autres Etats avec lesquels la Suisse a conclu des accords. Ces prestations, indépendantes de toute cotisation, ne peuvent être allouées que si l'ayant droit est domicilié en Suisse et s'il y compte, immédiatement avant de réclamer une telle prestation, au moins dix ans de résidence pour une rente de vieillesse, ou cinq ans pour une rente d'invalidité ou de survivants ainsi que pour une rente de vieillesse se substituant à l'une de ces deux dernières (art. 16 de la convention, art. 13 de l'entente).

A l'exception des rentes ordinaires pour les invalides dont le degré d'invalidité est inférieur à 50 pour cent et des allocations pour impotents, qui ne sont pas non plus versées aux ressortissants suisses à l'étranger, les prestations ordinaires de l'AVS/AI peuvent être versées aux ayants droit à n'importe quel lieu de résidence.

234 Dispositions relatives à l'application et à l'entrée en vigueur de la convention

On retrouve dans la présente convention ainsi que dans l'entente les dispositions qui figurent, à teneur plus ou moins égale, dans tous nos accords bilatéraux, et qui sont généralement regroupées sous le titre susmentionné. Ces dispositions permettent aux autorités compétentes de conclure un arrangement administratif fixant les modalités d'application de la convention, et de désigner des organismes de liaison pour faciliter les contacts entre les institutions d'assurance des deux Parties (art. 18 de la convention, art. 15 de l'entente); les organismes d'application sont tenus à une entraide administrative (art. 19 de la convention, art. 16 de l'entente). Les éventuelles divergences d'opinion entre les Etats contractants seront au besoin soumises à un tribunal arbitral (art. 25) ou à une commission mixte, selon l'entente passée avec le Québec (art. 22).

La convention et l'entente sont applicables dès leur entrée en vigueur. Elles s'appliquent également aux cas d'assurance survenus avant cette date; toutefois, les prestations qui en résultent ne seront versées qu'à partir de l'entrée en vigueur des traités (art. 27 de la convention et art. 23 de l'entente). Cette réglementation entend faire bénéficier des solutions plus favorables de la nouvelle législation les ressortissants des Parties contractantes qui, jusqu'à présent, n'avaient pu acquérir un droit aux prestations en raison de la rigueur des dispositions nationales.

24 Importance de la convention et de l'entente

Le grand nombre de personnes actuellement concernées par le champ d'application de ces accords atteste à lui seul de l'importance de la convention et de

l'entente. Ces traités assimilent enfin le statut des ressortissants canadiens dans l'assurance sociale suisse à celui des citoyens de nombreux autres Etats contractants. Il convient d'autre part de ne pas sous-estimer les avantages accordés à nos ressortissants dans les systèmes de sécurité sociale du Canada et de la province du Québec.

Comme nous l'avons déjà précisé, les derniers accords bilatéraux ont servi de modèle, du côté suisse, pour établir la convention et l'entente. Les deux traités, conformes aux principes internationaux en vigueur en matière de sécurité sociale, peuvent être considérés comme une solution adéquate.

3 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

En principe, le nombre de personnes auxquelles profite un accord est un des éléments déterminants pour évaluer les incidences financières de celui-ci. Si l'on compare la colonie canadienne en Suisse à celle d'autres Etats liés à notre pays par un accord bilatéral de sécurité sociale, les quelque 2800 personnes qu'elle compte ne lui confèrent qu'une importance numérique limitée. Soit les membres de cette colonie ont un domicile permanent dans notre pays et sont de ce fait déjà intégrés dans la comptabilité financière de l'AVS/AI, soit ils n'exercent qu'une activité temporaire en Suisse, tels les travailleurs détachés ou les fonctionnaires internationaux, et dès lors ne relèvent pas de notre système. Par conséquent, les répercussions financières de ces nouveaux accords devraient rester modestes. Le nombre de rentes dorénavant payables au Canada va probablement augmenter; cependant, le nombre de rentes que l'assurance sociale canadienne devra verser à des ayants droit en Suisse sera encore plus élevé, ce qui est loin d'être négligeable dans ce contexte. Le travail administratif supplémentaire occasionné à la Caisse de compensation suisse à Genève par les nouveaux accords nécessitera probablement un poste supplémentaire.

4 Programme de la législature

Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 177, appendice 2).

5 Bases constitutionnelles

Conformément à l'article 34^{quater} de la constitution, la Confédération a la compétence de légiférer en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. L'article 8 de la constitution lui confère en outre le droit de conclure des traités avec des Etats étrangers. La compétence de l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de ces traités résulte de l'article 85, chiffre 5, de la constitution.

La convention avec le Canada ainsi que l'entente passée avec le Québec peuvent être dénoncées au cours d'une année civile pour la fin de l'année civile suivante (art. 30 de la convention et art. 26 de l'entente). Elles ne sont donc pas d'une durée indéterminée et peuvent être résiliées. Elles ne prévoient pas non plus l'adhésion à une organisation internationale et n'entraînent aucune unification du

droit. Elles ne sont donc pas sujettes au référendum facultatif prévu à l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution. L'importance matérielle limitée de ces traités ne justifie pas non plus la soumission au référendum facultatif en vertu de l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution.

N37082

**Arrêté fédéral
concernant la Convention de sécurité sociale
avec le Canada et l'Entente de sécurité sociale
avec le Québec**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 17 août 1994¹⁾,
arrête:

Article premier

¹ La Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Canada, signée le 24 février 1994, est approuvée.

² L'Entente de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Québec, signée le 25 février 1994, est approuvée.

³ Le Conseil fédéral est autorisé à les ratifier.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

N37082

¹⁾ FF 1994 V 421

Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Canada

Texte original

Le Conseil fédéral suisse

et

le Gouvernement du Canada,

animés du désir de régler les relations entre les deux Etats dans le domaine de la sécurité sociale, ont décidé de conclure une Convention à cette fin et sont convenus des dispositions suivantes:

Titre I **Définitions et législations**

Article premier

¹ Aux fins d'application de la présente Convention:

- a) «Gouvernement du Canada»
désigne le Gouvernement en sa capacité de représentant de Sa Majesté la Reine du chef du Canada et représenté par le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration;
- b) «Ressortissant»
désigne, en ce qui concerne la Suisse, une personne de nationalité suisse, et en ce qui concerne le Canada, un citoyen canadien;
- c) «Législation»
désigne les actes législatifs et réglementaires mentionnés à l'article 2;
- d) «Autorité compétente»
désigne, en ce qui concerne la Suisse, l'Office fédéral des assurances sociales, et en ce qui concerne le Canada, le ou les ministres chargés de l'application de la législation du Canada;
- e) «Institution»
désigne l'organisme ou l'autorité chargé d'appliquer les législations énumérées à l'article 2;
- f) «Résider»
signifie, en ce qui concerne la Suisse, séjourner habituellement;
- g) «Domicile»
désigne, au sens du Code civil suisse, le lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir;
- h) «Période d'assurance»
désigne, en ce qui concerne la Suisse, une période pendant laquelle des

cotisations ont été versées à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse ou une période qui est assimilée à une pareille période dans ladite assurance.

² Tout terme non défini dans le présent article a le sens qui lui est donné par la législation applicable.

Article 2

¹ La présente Convention s'applique:

- a) en ce qui concerne la Suisse:
 - i) à la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946;
 - ii) à la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959;
- b) en ce qui concerne le Canada:
 - i) à la Loi sur la sécurité de la vieillesse;
 - ii) au Régime de pensions du Canada.

² La présente Convention s'applique également à tous les actes législatifs ou réglementaires codifiant, modifiant ou complétant les législations énumérées au paragraphe premier.

³ Toutefois, elle ne s'appliquera aux actes législatifs ou réglementaires qui étendront les régimes existants à de nouvelles catégories de bénéficiaires que s'il n'y a pas, à cet égard, opposition de l'Etat qui a modifié sa législation notifiée, à l'autre Etat dans un délai de six mois à dater de la publication officielle ou proclamation desdits actes.

Titre II

Dispositions générales

Article 3

Sous réserve des dispositions contraires de la présente Convention, celle-ci s'applique:

- a) aux ressortissants des deux Etats, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants en tant que leurs droits dérivent desdits ressortissants;
- b) aux réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et du Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants en tant que leurs droits dérivent desdits réfugiés, à la condition toutefois, en ce qui concerne l'application de la législation suisse, que toutes ces personnes résident sur le territoire de l'un des Etats;
- c) en ce qui concerne la Suisse, aux apatrides au sens de la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants en tant que leurs droits dérivent desdits

apatrides, à la condition toutefois que toutes ces personnes résident sur le territoire de l'un des Etats;

- d) aux ressortissants d'Etats tiers qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un des Etats ou qui ont acquis des droits en vertu de ladite législation.

Article 4

¹ Sous réserve des dispositions contraires de la présente Convention, les ressortissants du Canada, les membres de leur famille et leurs survivants en tant que leurs droits dérivent desdits ressortissants, ainsi que les personnes visées à l'article 3, lettres b) et c), sont soumis aux obligations et admis au bénéfice de la législation suisse dans les mêmes conditions que les ressortissants suisses.

² Sous réserve des dispositions contraires de la présente Convention, les ressortissants suisses ainsi que les personnes visées à l'article 3, lettres b) et d), sont soumis aux obligations et admis au bénéfice de la législation du Canada dans les mêmes conditions que les ressortissants du Canada.

Article 5

¹ Sous réserve des dispositions contraires de la présente Convention, les prestations suisses en espèces acquises aux termes de la législation suisse ou en vertu de la présente Convention ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du seul fait que le bénéficiaire réside

- a) sur le territoire du Canada s'il s'agit des personnes visées à l'article 3, lettres a) à c);
b) sur le territoire d'un Etat tiers s'il s'agit des personnes visées à l'article 3, lettre a).

² Sous réserve des dispositions contraires de la présente Convention, les prestations canadiennes acquises aux termes de la législation du Canada ou en vertu de la présente Convention ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du seul fait que le bénéficiaire réside sur le territoire de la Suisse ou sur le territoire d'un Etat tiers.

Titre III

Législation applicable

Article 6

¹ Sous réserve des dispositions contraires de la présente Convention, toute personne qui exerce une activité lucrative salariée sur le territoire de l'un ou des deux Etats est soumise, en ce qui concerne cette activité, uniquement à la législation concernant l'assurance obligatoire de l'Etat où elle exerce son activité.

² Une personne qui exerce une activité lucrative indépendante sur le territoire de l'un ou des deux Etats et qui réside sur le territoire de l'un des Etats est soumise uniquement à la législation concernant l'assurance obligatoire de l'Etat sur le territoire duquel elle réside.

Article 7

¹ Une personne exerçant une activité lucrative salariée, détachée pour une durée prévisible de 60 mois au maximum sur le territoire de l'un des Etats, par une entreprise ayant un établissement sur le territoire de l'autre Etat, demeure soumise à la législation concernant l'assurance obligatoire de ce dernier Etat comme si elle exerçait son activité sur le territoire de celui-ci.

² Si l'entreprise qui a requis le statut de détaché pour la personne désire obtenir une prolongation de ce statut en sa faveur, cette prolongation peut exceptionnellement être accordée si l'autorité compétente de l'Etat du territoire duquel la personne est détachée, ayant considéré cette demande de prolongation comme étant justifiée, l'a présentée à l'autorité compétente de l'autre Etat et a obtenu l'accord de celle-ci. La demande de prolongation doit être présentée avant la fin du détachement en cours à l'autorité compétente de l'Etat du territoire duquel la personne est détachée.

Article 8

¹ Sous réserve du paragraphe 2, les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 concernant la sécurité sociale sont applicables même si elles dérogent à la présente Convention.

² Les membres du personnel administratif et technique d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire sont assurés selon la législation de l'Etat accréditaire s'ils en sont ressortissants ou s'ils ont leur résidence permanente sur le territoire de cet Etat. Dans ce dernier cas, ils peuvent toutefois opter pour être assurés selon la législation de l'Etat accréditant s'ils en sont ressortissants.

Article 9

L'autorité compétente de l'un des Etats peut, d'entente avec l'autorité compétente de l'autre Etat, accorder une dérogation aux dispositions du présent titre.

Article 10

Aux fins de l'ouverture du droit aux prestations et du calcul de celles-ci, aux termes de la Loi sur la sécurité de la vieillesse du Canada,

- a) si une personne est assujettie au Régime de pensions du Canada, ou au régime général de pensions d'une province du Canada, pendant une période quelconque de résidence sur le territoire de la Suisse, cette période de résidence est considérée comme une période de résidence au Canada, relativement à cette personne, à son conjoint et aux personnes à sa charge qui demeurent avec elle et qui ne sont pas assujettis à la législation suisse;
- b) si une personne est assujettie à la législation suisse en raison d'une activité lucrative pendant une période quelconque de résidence sur le territoire du Canada, cette période de résidence n'est pas considérée comme une période

de résidence au Canada, relativement à cette personne, à son conjoint et aux personnes à sa charge qui demeurent avec elle et qui ne sont pas assujettis au Régime de pensions du Canada ou au régime général de pensions d'une province du Canada.

Titre IV

Dispositions concernant les prestations

Section I

Application de la législation du Canada

Article 11

¹ Si une personne n'a pas droit à une prestation sur la base des seules périodes admissibles aux termes de la législation du Canada, l'ouverture du droit à ladite prestation est déterminée en totalisant ces périodes avec celles stipulées au paragraphe 2, pour autant que ces périodes ne se superposent pas.

² a) Pour l'ouverture du droit à une prestation aux termes de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, une période d'assurance aux termes de la législation suisse ou une période de résidence sur le territoire de la Suisse, à compter de l'âge auquel les périodes de résidence au Canada sont admissibles aux fins de ladite Loi, est considérée comme période de résidence sur le territoire du Canada.

b) Pour l'ouverture du droit à une prestation aux termes du Régime de pensions du Canada, une année civile comptant au moins trois mois d'assurance aux termes de la législation suisse est considérée comme une année où des cotisations ont été versées aux termes du Régime de pensions du Canada.

³ Si, nonobstant les dispositions des paragraphes 1 et 2, une personne n'a pas droit à une prestation aux termes de la législation du Canada, le droit à ladite prestation est ouvert, compte tenu des périodes admissibles aux termes de la législation d'un Etat tiers avec lequel les deux Etats sont liés par un instrument international de sécurité sociale prévoyant la totalisation de périodes.

⁴ Si la durée totale des périodes admissibles aux termes de la législation du Canada n'atteint pas une année, l'institution compétente du Canada n'est pas tenue, aux termes de la présente Convention, d'accorder des prestations au titre desdites périodes.

Article 12

¹ Si une personne a droit à une pension ou à une allocation au conjoint aux termes de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, uniquement en vertu de l'application des dispositions relatives à la totalisation énoncées à l'article 11, l'institution compétente du Canada détermine le montant de la pension ou de l'allocation au conjoint payable à ladite personne en conformité des dispositions de la Loi sur la sécurité de la vieillesse qui régissent le versement de la pension partielle ou de

l'allocation au conjoint, uniquement en fonction des périodes de résidence au Canada admissibles aux termes de ladite Loi.

² Les dispositions du paragraphe premier s'appliquent également à une personne qui a droit à une pension au Canada mais qui n'a pas résidé au Canada pendant la période de résidence minimale exigée par la Loi sur la sécurité de la vieillesse pour avoir droit à une pension hors du Canada.

³ Nonobstant toute autre disposition de la présente Convention,

- a) une pension de la sécurité de la vieillesse n'est pas versée à une personne qui est hors du Canada, à moins que les périodes de résidence de ladite personne, totalisées tel que prévu à l'article 11, ne soient au moins égales à la période minimale de résidence au Canada exigée par la Loi sur la sécurité de la vieillesse pour ouvrir le droit au versement de la pension hors du Canada; et
- b) l'allocation au conjoint et le supplément de revenu garanti ne sont versés à une personne qui est hors du Canada que dans la mesure permise par la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

Article 13

Si une personne a droit à une prestation aux termes du Régime de pensions du Canada uniquement en vertu de l'application des dispositions relatives à la totalisation énoncées à l'article 11, l'institution compétente du Canada détermine le montant de la prestation comme suit:

- a) la composante liée aux gains de la prestation en question est calculée en conformité des dispositions du Régime de pensions du Canada; uniquement en fonction des gains ouvrant droit à pension crédités aux termes dudit Régime; et
- b) le montant de la composante à taux uniforme de la prestation est déterminé en multipliant:
 - i) le montant de la prestation à taux uniforme déterminé, conformément aux dispositions du Régime de pensions du Canada, par
 - ii) la fraction qui exprime le rapport entre les périodes de cotisations au Régime de pensions du Canada et la période minimale d'admissibilité à ladite prestation aux termes du Régime de pensions du Canada. Ladite fraction n'est en aucun cas supérieure à l'unité.

Section II

Application de la législation suisse

Article 14

¹ Les ressortissants du Canada peuvent prétendre les mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité suisse aussi longtemps qu'ils conservent leur résidence en Suisse et si, immédiatement avant le moment où est survenue l'invalidité, ils ont payé des cotisations à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse.

² Les ressortissants du Canada qui n'exercent pas d'activité lucrative peuvent prétendre les mesures de réadaptation aussi longtemps qu'ils conservent leur domicile en Suisse et si, immédiatement avant le moment où est survenue l'invalidité, ils ont résidé en Suisse de manière ininterrompue pendant une année au moins. Les enfants mineurs domiciliés en Suisse peuvent en outre prétendre de telles mesures lorsqu'ils sont nés invalides en Suisse ou y ont résidé de manière ininterrompue depuis leur naissance, un séjour de trois mois au maximum de l'enfant au Canada immédiatement après la naissance étant assimilé à une période de résidence en Suisse.

³ Les enfants domiciliés en Suisse et nés invalides au Canada, dont la mère n'a pas séjourné au Canada pendant plus de deux mois en tout avant la naissance, sont assimilés aux enfants nés invalides en Suisse. L'assurance-invalidité prend les prestations en cas d'infirmité congénitale de l'enfant à sa charge pendant une durée de trois mois après la naissance dans la mesure où elle aurait été tenue de les accorder en Suisse.

⁴ Les paragraphes 2 et 3 ci-dessus sont applicables par analogie aux enfants nés invalides hors de Suisse et du Canada; dans ce cas, l'assurance-invalidité ne prend toutefois les prestations à sa charge que si elles doivent être accordées d'urgence à l'étranger en raison de l'état de santé de l'enfant.

Article 15

Lorsque, conformément à la législation suisse, le droit aux rentes ordinaires est subordonné à l'accomplissement d'une clause d'assurance, est également considéré comme assuré au sens de cette législation le ressortissant du Canada qui, à la date de la réalisation de l'événement assuré selon la législation suisse, est assuré au Régime de pensions du Canada ou réside au Canada au sens de la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

Article 16

Les ressortissants du Canada n'ont droit aux rentes extraordinaires selon la législation suisse

- 1) qu'aussi longtemps qu'ils conservent leur domicile en Suisse et
- 2) que si, immédiatement avant le mois au cours duquel la rente est demandée, ils y ont résidé de manière ininterrompue pendant
 - a) dix années entières au moins lorsqu'il s'agit d'une rente de vieillesse;
 - b) cinq années entières au moins lorsqu'il s'agit d'une rente d'invalidité, d'une rente de survivants ou d'une rente de vieillesse se substituant à ces deux dernières.

Article 17

Les rentes ordinaires pour les assurés dont le degré d'invalidité est inférieur à cinquante pour cent, les rentes extraordinaires, les allocations pour impotents et

les moyens auxiliaires prévus par la législation suisse ne sont alloués que tant que l'ayant droit conserve son domicile en Suisse.

Titre V

Dispositions administratives et diverses

Article 18

Les autorités compétentes ou, avec leur assentiment s'il y a lieu, les institutions des deux Etats:

- a) prennent tous arrangements administratifs nécessaires à l'application de la présente Convention et désignent chacune des organismes de liaison;
- b) règlent les modalités de l'entraide administrative réciproque, telles que la participation aux frais pour les enquêtes médicales et administratives et les autres procédures d'expertise nécessaire à l'application de la présente Convention;
- c) se communiquent toute information sur les mesures prises pour l'application de la présente Convention;
- d) se communiquent aussitôt que possible toute modification de leur législation respective.

Article 19

¹ Pour l'application de la présente Convention, les autorités compétentes, ainsi que les institutions des deux Etats se prêtent réciproquement leurs bons offices, dans les limites de leur compétence et se communiquent, dans la mesure où la législation qu'elles appliquent le permet, tout renseignement nécessaire à l'application de la présente Convention. Cette entraide est gratuite, sous réserve de certaines exceptions prévues dans un arrangement administratif.

² Sauf si sa divulgation est exigée aux termes des lois de l'un des Etats, tout renseignement relatif à une personne, transmis conformément à la présente Convention à l'un des Etats par l'autre, est confidentiel et sera utilisé aux seules fins de l'application de la présente Convention et de la législation à laquelle cette Convention s'applique et pour nulle autre fin.

Article 20

Lorsque la législation de l'un des Etats prévoit l'exemption, totale ou partielle, de taxes ou d'émoluments, y compris les taxes consulaires et administratives, pour les documents à produire à l'autorité compétente ou à une institution de cet Etat, cette exemption est étendue aux documents délivrés à l'autorité compétente ou à une institution de l'autre Etat en application de sa législation.

Article 21

¹ Aux fins d'application de la présente Convention, les autorités compétentes et les institutions des deux Etats peuvent correspondre dans une de leurs langues

officielles directement entre elles et avec les intéressés, quel que soit leur lieu de résidence.

² Une requête ou un document ne peuvent être refusés du fait qu'ils sont libellés dans une langue officielle de l'autre Etat.

³ Les décisions d'une institution ou d'un tribunal qui doivent être adressées personnellement à l'intéressé aux termes de la législation de l'un des Etats peuvent être envoyées directement par lettre recommandée à l'intéressé qui réside sur le territoire de l'autre Etat.

Article 22

Une demande de prestation prévue aux termes de la législation d'un Etat, présentée après l'entrée en vigueur de la présente Convention, est réputée être une demande de prestation correspondante prévue aux termes de la législation de l'autre Etat, à condition que le requérant:

- a) demande qu'elle soit considérée comme une demande aux termes de la législation de l'autre Etat,
ou
- b) fournisse avec sa demande des renseignements indiquant que des périodes admissibles ou des périodes d'assurance ont été accomplies aux termes de la législation de l'autre Etat.

La date de réception d'une telle demande est présumée être la date à laquelle cette demande a été reçue en vertu de la législation du premier Etat. Toutefois, le requérant peut demander que le versement des prestations prévues aux termes de la législation de l'autre Etat soit différé.

Article 23

Les demandes, avis ou recours qui, aux termes de la législation d'un Etat, auraient dû être introduits dans un délai prescrit auprès d'une autorité, d'un tribunal ou d'une institution de cet Etat, mais qui sont présentés dans le même délai à une autorité, à un tribunal ou à une institution de l'autre Etat, sont réputés avoir été présentés à l'autorité, au tribunal ou à l'institution du premier Etat.

Article 24

Les institutions qui ont à servir des prestations en vertu de la présente Convention s'en libèrent valablement dans la monnaie de leur pays.

Article 25

¹ Les autorités compétentes des deux Etats s'engagent à résoudre, dans la mesure du possible, toute difficulté pouvant résulter de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention, conformément à son esprit et à ses principes fondamentaux.

² Tout différend entre les deux Etats relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente Convention qui n'a pas été résolu conformément au paragraphe premier, doit être, à la demande de l'un des Etats, soumis à un tribunal arbitral composé de trois membres. Chaque Etat désigne un membre. Ces deux membres choisissent un président. En cas de désaccord entre les deux membres sur la personne du président, ce dernier sera nommé par le Président de la Cour Internationale de Justice. Le tribunal arbitral fixe lui-même sa procédure. Sa décision lie les deux Etats.

Article 26

Le Conseil fédéral suisse et une province du Canada pourront conclure des ententes portant sur toute matière de sécurité sociale relevant de la compétence provinciale au Canada, pour autant que ces ententes ne soient pas contraires aux dispositions de la présente Convention.

Titre VI

Dispositions transitoires et finales

Article 27

¹ La présente Convention s'applique également aux éventualités qui se sont réalisées antérieurement à son entrée en vigueur.

² La présente Convention n'ouvre aucun droit au paiement d'une prestation pour une période antérieure à son entrée en vigueur ou au versement d'une indemnité forfaitaire de décès si la personne est décédée avant que la Convention n'entre en vigueur.

³ Toute période d'assurance ainsi que toute période de résidence accomplie sous la législation de l'un des Etats avant la date d'entrée en vigueur de la présente Convention est prise en considération pour la détermination du droit à une prestation s'ouvrant conformément aux dispositions de cette Convention.

⁴ La présente Convention ne s'applique pas aux droits qui ont été liquidés par un versement forfaitaire ou par le remboursement des cotisations.

⁵ Les décisions intervenues avant l'entrée en vigueur de la présente Convention n'affectent pas les droits qui découlent de son application.

⁶ L'entrée en vigueur de la présente Convention ne peut avoir pour effet de réduire le montant des prestations en espèces perçues par les intéressés.

Article 28

Le Protocole final annexé fait partie intégrante de la présente Convention.

Article 29

Le Gouvernement de chacun des Etats notifiera à l'autre par écrit l'accomplissement des procédures légales et constitutionnelles requises, en ce qui le concerne, pour l'entrée en vigueur de la présente Convention; celle-ci prendra effet le premier jour du quatrième mois qui suivra la date de réception de la dernière de ces notifications.

Article 30

¹ La présente Convention restera en vigueur et déploiera ses effets jusqu'à la fin de l'année civile suivant celle au cours de laquelle elle aura été dénoncée par l'un des Etats au moyen d'une communication écrite adressée à l'autre.

² En cas de dénonciation de la présente Convention, tous droits acquis ou tous paiements de prestations en vertu de ses dispositions seront maintenus; des arrangements entre les deux Etats régleront le sort des droits en cours d'acquisition.

En foi de quoi, les plénipotentiaires des deux Etats, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Ottawa, le 24 février 1994, en deux exemplaires, en langues française et anglaise, chaque texte faisant également foi.

Pour le
Conseil fédéral suisse:
Ernst Andres

Pour le
Gouvernement du Canada:
Lloyd Axworthy

N37082

Protocole final relatif à la Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Canada

Texte original

Lors de la signature à ce jour de la Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Canada, les plénipotentiaires soussignés ont constaté leur accord sur les points suivants:

1. L'article 4, paragraphe premier, ne s'applique pas aux dispositions légales suisses
 - a) sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger;
 - b) sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité des ressortissants suisses travaillant à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et qui sont rémunérés par cet employeur;
 - c) sur les allocations de secours aux ressortissants suisses à l'étranger.
2. Les dispositions de la Convention ne font pas obstacle à l'application d'une disposition de la législation suisse qui serait plus favorable aux personnes intéressées dans le domaine des prestations.
3. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe premier, il n'est pas tenu compte, pour le calcul des cotisations dues selon la législation suisse, des revenus que la personne réalise du fait d'une activité lucrative salariée exercée sur le territoire du Canada.
4. Le conjoint et les enfants accompagnant une personne détachée en Suisse au sens de l'article 7 sont exemptés de l'assujettissement à la législation suisse pour autant qu'ils n'exercent pas d'activité lucrative en Suisse.
5. Le conjoint et les enfants accompagnant une personne détachée au Canada au sens de l'article 7 demeurent assurés conformément à la législation suisse pour autant qu'ils n'exercent pas d'activité lucrative au Canada.
6. Les ressortissants du Canada résidant en Suisse qui quittent la Suisse pour une période de deux mois au maximum n'interrompent pas leur résidence en Suisse au sens de l'article 14, paragraphe 2.
7. Les ressortissants du Canada non domiciliés en Suisse qui ont dû abandonner leur activité lucrative dans ce pays à la suite d'un accident ou d'une maladie et qui bénéficient de mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité suisse ou qui demeurent en Suisse jusqu'à la réalisation du risque assuré sont considérés comme étant assurés au sens de la législation suisse pour l'octroi des prestations de l'assurance-invalidité. Ils doivent acquitter

les cotisations à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité comme s'ils avaient leur domicile en Suisse.

8. En ce qui concerne l'article 16, la durée de résidence en Suisse d'un ressortissant du Canada est considérée comme ininterrompue si ce dernier n'a pas quitté la Suisse pendant plus de trois mois au cours d'une année civile. Toutefois, une période de résidence en Suisse durant laquelle un ressortissant du Canada a été exempté de l'affiliation à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse n'est pas considérée comme période de résidence au sens de l'article 16.
9. Le remboursement des cotisations payées en vertu de la législation suisse qui a été effectué en application des dispositions légales suisses sur le remboursement desdites cotisations aux étrangers et aux apatrides, ne fait pas obstacle au versement des rentes extraordinaires en application de l'article 16; dans ce cas toutefois, le montant des cotisations remboursées est imputé sur celui des rentes à verser.

Fait à Ottawa, le 24 février 1994, en deux exemplaires, en langues française et anglaise, chaque texte faisant également foi.

Pour le
Conseil fédéral suisse:
Ernst Andres

Pour le
Gouvernement du Canada:
Lloyd Axworthy

N37082

Entente en matière de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Québec

Texte original

Le Conseil fédéral suisse

et

le Gouvernement du Québec,

animés du désir de régler les relations entre la Suisse et le Québec dans le domaine de la sécurité sociale, ont décidé de conclure une Entente à cette fin et sont convenus des dispositions suivantes:

Titre I **Définitions et législations**

Article premier

¹ Aux fins d'application de la présente Entente:

- a) «Ressortissant»
désigne, en ce qui concerne la Suisse, une personne de nationalité suisse, et en ce qui concerne le Québec, une personne de citoyenneté canadienne, résidant au Québec ou, si elle n'y réside pas, qui est ou a été soumise à la législation mentionnée à l'article 2, paragraphe premier, lettre b);
- b) «Législation»
désigne les actes législatifs et réglementaires mentionnés à l'article 2;
- c) «Autorité compétente»
désigne, en ce qui concerne la Suisse, l'Office fédéral des assurances sociales, et en ce qui concerne le Québec, le ministre chargé de l'application de la législation mentionnée à l'article 2;
- d) «Institution»
désigne l'organisme ou l'autorité chargé d'appliquer les législations mentionnées à l'article 2;
- e) «Résider»
signifie, en ce qui concerne la Suisse, séjourner habituellement;
- f) «Domicile»
désigne, au sens du Code civil suisse, le lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir;
- g) «Période d'assurance»
désigne, en ce qui concerne la Suisse, une période pendant laquelle des cotisations ont été versées à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

suisse ou une période qui est assimilée à une pareille période dans ladite assurance, et

en ce qui concerne le Québec, toute année pour laquelle des cotisations ont été versées ou une rente d'invalidité a été payée en vertu de la Loi sur le régime de rentes du Québec ou toute année considérée comme équivalente.

² Tout terme non défini dans le présent article a le sens qui lui est donné par la législation applicable.

Article 2

¹ La présente Entente s'applique:

- a) en ce qui concerne la Suisse:
 - i) à la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946;
 - ii) à la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959;
- b) en ce qui concerne le Québec:
 - à la législation relative au Régime de rentes du Québec.

² La présente Entente s'applique également à tous les actes législatifs ou réglementaires codifiant, modifiant ou complétant les législations énumérées au paragraphe premier du présent article.

³ Toutefois, elle ne s'appliquera aux actes législatifs ou réglementaires qui étendront les régimes existants à de nouvelles catégories de bénéficiaires que s'il n'y a pas, à cet égard, opposition de la Partie qui a modifié sa législation notifiée à l'autre Partie dans un délai de six mois à dater de la publication officielle ou proclamation desdits actes.

Titre II

Dispositions générales

Article 3

Sous réserve des dispositions contraires de la présente Entente, celle-ci s'applique:

- a) aux ressortissants des Parties, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants en tant que leurs droits dérivent desdits ressortissants;
- b) à d'autres personnes qui sont ou ont été soumises à la législation de l'une des Parties ou qui ont acquis des droits en vertu de ladite législation.

Article 4

¹ Sous réserve des dispositions contraires de la présente Entente, les ressortissants du Québec, les membres de leur famille et leurs survivants en tant que leurs droits dérivant desdits ressortissants sont soumis aux obligations et admis au bénéfice de la législation suisse dans les mêmes conditions que les ressortissants suisses.

² Sous réserve des dispositions contraires de la présente Entente, les personnes visées à l'article 3 sont soumises aux obligations et admises au bénéfice de la législation du Québec dans les mêmes conditions que les ressortissants du Québec.

Article 5

¹ Sous réserve des dispositions contraires de la présente Entente, les prestations suisses en espèces acquises aux termes de la législation suisse ou en vertu de la présente Entente par une personne visée à l'article 3, lettre a), ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du seul fait que la personne bénéficiaire réside hors du territoire suisse.

² Sous réserve des dispositions contraires de la présente Entente, les prestations québécoises acquises aux termes de la législation du Québec ou en vertu de la présente Entente ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du seul fait que la personne bénéficiaire réside hors du territoire québécois.

Titre III

Législation applicable

Article 6

¹ Sous réserve des dispositions contraires du présent titre, toute personne qui exerce une activité lucrative salariée sur le territoire de l'une ou des deux Parties est soumise, en ce qui concerne cette activité, uniquement à la législation concernant l'assurance obligatoire de la Partie sur le territoire de laquelle elle exerce son activité.

² Une personne qui exerce une activité lucrative indépendante sur le territoire de l'une ou des deux Parties et qui réside sur le territoire de l'une des Parties est soumise uniquement à la législation concernant l'assurance obligatoire de la Partie sur le territoire de laquelle elle réside.

Article 7

¹ Une personne exerçant une activité lucrative salariée, détachée pour une durée prévisible de cinq ans au maximum sur le territoire de l'une des Parties, par une entreprise ayant un établissement sur le territoire de l'autre Partie, demeure soumise à la législation concernant l'assurance obligatoire de cette dernière Partie comme si elle exerçait son activité sur le territoire de celle-ci.

² Si l'entreprise qui a requis le statut de détaché pour la personne désire obtenir une prolongation de ce statut en sa faveur, cette prolongation peut exceptionnellement être accordée si l'autorité compétente de la Partie du territoire duquel la personne est détachée, ayant considéré cette demande de prolongation comme étant justifiée, l'a présentée à l'autorité compétente de l'autre Partie et a obtenu

l'accord de celle-ci. La demande de prolongation doit être présentée à l'autorité compétente de la Partie du territoire duquel la personne est détachée avant la fin du détachement en cours.

Article 8

L'autorité compétente de l'une des Parties peut, d'entente avec l'autorité compétente de l'autre Partie, accorder une dérogation aux dispositions du présent titre.

Titre IV

Dispositions concernant les prestations

Section I

Application de la législation du Québec

Article 9

Lorsqu'une personne a accompli des périodes d'assurance selon la législation de l'une et l'autre des Parties et qu'elle n'a pas droit à une prestation en vertu des seules périodes d'assurance accomplies selon la législation du Québec, l'institution québécoise totalise, dans la mesure nécessaire pour ouvrir droit à une prestation en vertu de la législation qu'elle applique, les périodes d'assurance accomplies selon la législation de chacune des Parties, pour autant que ces périodes ne se superposent pas.

Article 10

¹ Une personne qui a été soumise à la législation de l'une et l'autre des Parties bénéficie, ainsi que les personnes à sa charge, ses survivants et ses ayants droit, d'une prestation en vertu de la législation du Québec si elle satisfait, sans avoir recours à la totalisation prévue par l'article 9, aux conditions requises par cette législation pour avoir droit à une prestation. L'institution du Québec détermine le montant de la prestation selon les dispositions de la législation qu'elle applique.

² Si la personne visée dans le paragraphe premier ne satisfait pas aux conditions requises pour ouvrir le droit à une prestation sans avoir recours à la totalisation, l'institution du Québec procède de la façon suivante:

- a) elle reconnaît une année de cotisation lorsque l'institution suisse atteste qu'une période d'assurance d'au moins trois mois dans une année civile a été accomplie en vertu de la législation suisse, pourvu que cette année soit comprise dans la période cotisable telle que définie dans la législation du Québec;
- b) les années reconnues en vertu de l'alinéa a) sont totalisées avec les périodes d'assurance accomplies en vertu de la législation du Québec, conformément à l'article 9.

³ Lorsque le droit à une prestation est acquis en vertu de la totalisation prévue au paragraphe 2, l'institution du Québec détermine le montant de la prestation payable comme suit:

- a) le montant de la partie de la prestation reliée aux gains est calculé selon les dispositions de la législation du Québec;
- b) le montant de la partie uniforme de la prestation est ajusté en proportion de la période à l'égard de laquelle des cotisations ont été payées en vertu de la législation du Québec par rapport à la période cotisable définie dans cette législation.

Section II

Application de la législation suisse

Article 11

¹ Les ressortissants du Québec peuvent prétendre les mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité suisse aussi longtemps qu'ils conservent leur résidence en Suisse et si, immédiatement avant le moment où est survenue l'invalidité, ils ont payé des cotisations à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse.

² Les ressortissants du Québec qui n'exercent pas d'activité lucrative peuvent prétendre les mesures de réadaptation aussi longtemps qu'ils conservent leur domicile en Suisse et si, immédiatement avant le moment où est survenue l'invalidité, ils ont résidé en Suisse de manière ininterrompue pendant une année au moins. Les enfants mineurs domiciliés en Suisse peuvent en outre prétendre de telles mesures lorsqu'ils sont nés invalides en Suisse ou y ont résidé de manière ininterrompue depuis leur naissance, un séjour de trois mois au maximum de l'enfant au Québec immédiatement après la naissance étant assimilé à une période de résidence en Suisse.

³ Les enfants domiciliés en Suisse et nés invalides au Québec dont la mère n'a pas séjourné au Québec pendant plus de deux mois en tout avant la naissance, sont assimilés aux enfants nés invalides en Suisse. L'assurance-invalidité suisse prend les prestations en cas d'infirmité congénitale de l'enfant à sa charge pendant une durée de trois mois après la naissance dans la mesure où elle aurait été tenue de les accorder en Suisse.

⁴ Les paragraphes 2 et 3 ci-dessus sont applicables par analogie aux enfants nés invalides hors de Suisse ou du Québec; dans ce cas, l'assurance-invalidité ne prend toutefois les prestations à sa charge que si elles doivent être accordées d'urgence à l'étranger en raison de l'état de santé de l'enfant.

Article 12

Lorsque, conformément à la législation suisse, le droit aux rentes ordinaires est subordonné à l'accomplissement d'une clause d'assurance, est également considéré comme assuré au sens de cette législation le ressortissant du Québec qui, à la

date de la réalisation de l'événement assuré selon la législation suisse, est assuré au Régime de rentes du Québec ou réside au Québec au sens de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, qui s'applique sur le territoire du Québec.

Article 13

Les ressortissants du Québec n'ont droit aux rentes extraordinaires selon la législation suisse

- 1) qu'aussi longtemps qu'ils conservent leur domicile en Suisse et
- 2) que si, immédiatement avant le mois au cours duquel la rente est demandée, ils y ont résidé de manière ininterrompue pendant
 - a) dix années entières au moins lorsqu'il s'agit d'une rente de vieillesse;
 - b) cinq années entières au moins lorsqu'il s'agit d'une rente d'invalidité, d'une rente de survivants ou d'une rente de vieillesse se substituant à ces deux dernières.

Article 14

Les rentes ordinaires pour les personnes assurées dont le degré d'invalidité est inférieur à cinquante pour cent, les rentes extraordinaires, les allocations pour impotents et les moyens auxiliaires prévus par la législation suisse ne sont alloués que tant que l'ayant droit conserve son domicile en Suisse.

Titre V

Dispositions administratives et diverses

Article 15

Les autorités compétentes ou, avec leur assentiment s'il y a lieu, les institutions des deux Parties:

- a) prennent tous arrangements administratifs nécessaires à l'application de la présente Entente et désignent chacune des organismes de liaison;
- b) règlent les modalités de l'entraide administrative réciproque, telles que la participation aux frais pour les enquêtes médicales et administratives et les autres procédures d'expertise nécessaires à l'application de la présente Entente;
- c) se communiquent toute information sur les mesures prises pour l'application de la présente Entente;
- d) se communiquent aussitôt que possible toute modification de leur législation respective.

Article 16

¹ Pour l'application de la présente Entente, les autorités compétentes, ainsi que les institutions des Parties se prêtent réciproquement leurs bons offices, dans les

limites de leur compétence et se communiquent, dans la mesure où la législation qu'elles appliquent le permet, tout renseignement nécessaire à l'application de la présente Entente. Cette entraide est gratuite, sous réserve de certaines exceptions prévues dans un arrangement administratif.

² Tout renseignement relatif à une personne, transmis conformément à la présente Entente à l'une des Parties par l'autre, est confidentiel et sera utilisé aux seules fins de l'application de la présente Entente et de la législation à laquelle cette Entente s'applique et pour nulle autre fin.

Article 17

Lorsque la législation de l'une des Parties prévoit l'exemption, totale ou partielle, de taxes ou d'émoluments, pour les documents à produire à l'autorité compétente ou à une institution de cette Partie, cette exemption est étendue aux documents délivrés à l'autorité compétente ou à une institution de l'autre Partie en application de sa législation.

Article 18

¹ Aux fins d'application de la présente Entente, les autorités compétentes et les institutions des Parties peuvent correspondre dans une de leurs langues officielles directement entre elles et avec les personnes intéressées quel que soit leur lieu de résidence.

² Une requête ou un document ne peuvent être refusés du fait qu'ils sont libellés dans une langue officielle de l'autre Partie.

³ Les décisions d'une institution ou d'un tribunal qui doivent être adressées à la personne intéressée aux termes de la législation de l'une des Parties peuvent être envoyées directement par lettre recommandée à la personne intéressée qui réside sur le territoire de l'autre Partie.

Article 19

Une demande de prestation prévue aux termes de la législation d'une Partie, présentée après l'entrée en vigueur de la présente Entente, est réputée être une demande de prestation correspondante prévue aux termes de la législation de l'autre Partie, à condition que la personne requérante:

- a) demande qu'elle soit considérée comme une demande aux termes de la législation de l'autre Partie,
ou
- b) fournisse avec sa demande des renseignements indiquant que des périodes admissibles ou des périodes d'assurance ont été accomplies aux termes de la législation de l'autre Partie.

La date de réception d'une telle demande est présumée être la date à laquelle cette demande a été reçue en vertu de la législation de la première Partie.

Toutefois, la personne requérante peut demander que le versement des prestations prévues aux termes de la législation de l'autre Partie soit différé.

Article 20

Les demandes, avis ou recours qui, aux termes de la législation d'une Partie, auraient dû être introduits dans un délai prescrit auprès d'une autorité, d'un tribunal ou d'une institution de cette Partie, mais qui sont présentés dans le même délai à une autorité, à un tribunal ou à une institution de l'autre Partie, sont réputés avoir été présentés à l'autorité, au tribunal ou à l'institution de la première Partie.

Article 21

Les institutions qui ont à servir des prestations en vertu de la présente Entente s'en libèrent valablement dans la monnaie de leur pays.

Article 22

¹ Les différends entre les deux Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'Entente seront, autant que possible, réglés par les autorités compétentes.

² Si un différend ne peut être réglé de la façon prévue au paragraphe premier, il est soumis, à la demande d'une Partie, à une commission mixte établie à cette fin.

³ La commission mixte est constituée ad hoc; elle est composée de quatre membres, chaque Partie désignant deux membres.

⁴ La commission mixte étudie le différend et, le cas échéant, formule des recommandations d'un commun accord en vue d'un règlement du différend.

Titre VI

Dispositions transitoires et finales

Article 23

¹ La présente Entente s'applique également aux éventualités qui se sont réalisées antérieurement à son entrée en vigueur.

² La présente Entente n'ouvre aucun droit au paiement d'une prestation pour une période antérieure à son entrée en vigueur ou au versement d'une indemnité forfaitaire de décès si la personne est décédée avant que l'Entente n'entre en vigueur.

³ Toute période d'assurance ainsi que toute période de résidence accomplie sous la législation de l'une des Parties avant la date d'entrée en vigueur de la présente Entente est prise en considération pour la détermination du droit à une prestation s'ouvrant conformément aux dispositions de cette Entente.

⁴ La présente Entente ne s'applique pas aux droits qui ont été liquidés par un versement forfaitaire ou par le remboursement des cotisations.

⁵ Les décisions intervenues avant l'entrée en vigueur de la présente Entente n'affectent pas les droits qui découlent de son application.

⁶ L'entrée en vigueur de la présente Entente ne peut avoir pour effet de réduire le montant des prestations en espèces perçues par les intéressés.

Article 24

Le protocole final annexé fait partie intégrante de la présente Entente.

Article 25

Chacune des Parties notifiera à l'autre par écrit l'accomplissement des procédures légales et constitutionnelles requises, en ce qui la concerne, pour l'entrée en vigueur de la présente Entente; celle-ci prendra effet le premier jour du quatrième mois qui suivra la date de réception de la dernière de ces notifications.

Article 26

¹ La présente Entente restera en vigueur et déploiera ses effets jusqu'à la fin de l'année civile suivant celle au cours de laquelle elle aura été dénoncée par l'une des Parties au moyen d'une communication écrite adressée à l'autre.

² En cas de dénonciation de la présente Entente, tous droits acquis ou tous paiements de prestations en vertu de ses dispositions seront maintenus; des arrangements entre les Parties régleront le sort des droits en cours d'acquisition.

En foi de quoi, les plénipotentiaires des deux Parties, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Entente.

Fait à Montréal, le 25 février 1994, en deux exemplaires, en langue française.

Pour le
Conseil fédéral suisse:
Ernst Andres

Pour le
Gouvernement du Québec:
Violette Trépanier

Protocole final relatif à l'Entente de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Québec

Texte original

Lors de la signature à ce jour de l'Entente de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Québec, les plénipotentiaires soussignés ont constaté leur accord sur les points suivants:

1. L'article 4, paragraphe premier, ne s'applique pas aux dispositions légales suisses:
 - a) sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger;
 - b) sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité des ressortissants suisses travaillant à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et qui sont rémunérés par cet employeur;
 - c) sur les allocations de secours aux ressortissants suisses à l'étranger.
2. Les dispositions de l'Entente ne font pas obstacle à l'application d'une disposition de la législation suisse qui serait plus favorable aux personnes intéressées dans le domaine des prestations.
3. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe premier, il n'est pas tenu compte pour le calcul des cotisations dues selon la législation suisse, des revenus que la personne réalise du fait d'une activité lucrative salariée exercée sur le territoire du Québec.
4. Le conjoint et les enfants accompagnant une personne détachée en Suisse au sens de l'article 7 sont exemptés de l'assujettissement à la législation suisse pour autant qu'ils n'exercent pas d'activité lucrative en Suisse.
5. Le conjoint et les enfants accompagnant une personne détachée au Québec au sens de l'article 7 demeurent assurés conformément à la législation suisse pour autant qu'ils n'exercent pas d'activité lucrative au Québec.
6. Les ressortissants du Québec résidant en Suisse qui quittent la Suisse pour une période de deux mois au maximum n'interrompent pas leur résidence en Suisse au sens de l'article 11, paragraphe 2.
7. Les ressortissants du Québec non domiciliés en Suisse qui ont dû abandonner leur activité lucrative dans ce pays à la suite d'un accident ou d'une maladie et qui bénéficient de mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité suisse ou qui demeurent en Suisse jusqu'à la réalisation du risque assuré sont considérés comme étant assurés au sens de la législation suisse pour l'octroi des prestations de l'assurance-invalidité. Ils doivent acquitter

les cotisations à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité comme s'ils avaient leur domicile en Suisse.

8. En ce qui concerne l'article 13, la durée de résidence en Suisse d'un ressortissant du Québec est considérée comme ininterrompue si ce dernier n'a pas quitté la Suisse pendant plus de trois mois au cours d'une année civile. Toutefois, une période de résidence en Suisse durant laquelle un ressortissant du Québec a été exempté de l'affiliation à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse n'est pas considérée comme période de résidence au sens de l'article 13.
9. Le remboursement des cotisations payées en vertu de la législation suisse, qui a été effectué en application des dispositions légales suisses sur le remboursement desdites cotisations aux étrangers et aux apatrides, ne fait pas obstacle au versement des rentes extraordinaires en application de l'article 13; dans ces cas toutefois, le montant des cotisations remboursées est imputé sur celui des rentes à verser.

Fait à Montréal, le 25 février 1994, en deux exemplaires, en langue française.

Pour le
Conseil fédéral suisse:
Ernst Andres

Pour le
Gouvernement du Québec:
Violette Trépanier

N37082

Inspection relative à la mise en œuvre de la politique dans le domaine des réfugiés

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil national
à l'attention du Conseil fédéral**

du 5 mai 1994

Condensé

- *D'une manière générale, la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide sont aujourd'hui en mesure de maîtriser de manière satisfaisante l'entrée des demandeurs d'asile en Suisse. L'Office fédéral des réfugiés et ses partenaires forment une structure capable, dans les conditions actuelles, de gérer efficacement le domaine des réfugiés en Suisse.*
- *Toutefois, sur le plan politique, le problème des réfugiés n'est absolument pas résolu. Aussi continue-t-il de revêtir une importance majeure en politique intérieure. Il est urgent que les autorités de la Confédération et des cantons élaborent une conception claire de la politique dans le domaine des réfugiés et des migrations et l'appliquent de manière cohérente aux yeux de la population.*
- *Pour ce faire, il faut explorer de nouvelles voies, notamment l'élaboration de programmes d'aide au retour pour les réfugiés de la violence et la création de formes collectives d'examen en vue de l'évaluation des pays.*
- *Les cantons et l'Office fédéral des réfugiés ont accéléré leurs procédures au point qu'ils ont pour l'essentiel atteint leur objectif, qui est de rendre une décision définitive sur les nouvelles demandes d'asile en moyenne dans les six mois. La difficulté vient de la montagne d'anciens cas en suspens, qu'il faut liquider, et des problèmes de capacités de la Commission de recours en matière d'asile. Des efforts supplémentaires devront être faits en la matière.*
- *L'exécution par les cantons des décisions de renvoi n'est pas uniforme. Dans la mesure où la Confédération remplit ses obligations dans le domaine des réfugiés, elle doit pouvoir attendre des cantons qu'ils exécutent à temps et correctement ses instructions.*
- *Il y a conflit entre l'objectif d'efficacité à court terme et les buts à long terme. Il faut en principe donner la préférence au long terme. Une fois cette direction fixée, on cherchera les solutions les plus économiques.*
- *La collaboration triangulaire entre la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide n'est pas chose aisée. Afin de parer aux problèmes qui pourraient apparaître dans le futur, il est nécessaire de résoudre dès aujourd'hui les questions en suspens. Ce sont notamment le calcul, sur une base forfaitaire, de l'indemnisation des dépenses des cantons par la Confédération, et les divergences de décompte entre la Confédération et les œuvres d'entraide.*
- *Les autorités devraient profiter du répit momentané dans le domaine de l'asile pour se préparer à des variations futures des flux de réfugiés. Elles doivent prévoir dès aujourd'hui des capacités suffisantes pour s'adapter à un accroissement du nombre de demandes. Le projet du Département fédéral de justice et police intitulé «Potentiel stratégique des autorités d'accueil, d'encadrement, de décision et d'exécution dans le domaine de l'asile et des réfugiés» va déjà dans ce sens. Les cantons et les œuvres d'entraide ont besoin d'une forme de prévention correspondante. Pour*

les situations extraordinaires, il faut examiner la création éventuelle d'un service civil dans le domaine de l'asile.

- Le présent rapport tient compte des développements intervenus jusqu'au 31 décembre 1993.*

Rapport

1 Situation actuelle, objet et procédure

Depuis 1987, la Commission de gestion du Conseil national s'est surtout occupée des exigences liées aux principes de l'Etat de droit en matière de procédure d'asile. Fin 1992, elle profitait du rapport sur l'asile émanant d'un groupe de travail des partis gouvernementaux (du 21 février 1992) pour vérifier l'*efficacité des procédures*. Le rapport précité avait critiqué le fait que les autorités fédérales n'étaient toujours pas en mesure de rendre une décision définitive sur une nouvelle demande d'asile dans les six mois, notamment parce que la durée des procédures varie d'un canton à l'autre.

De nombreuses interventions parlementaires ont précisément porté, au cours de ces dernières années et sous des aspects divers, sur les problèmes de l'exécution dans l'optique de la relation triangulaire Confédération – cantons – œuvres d'entraide. En août 1992, la Délégation des finances des Chambres fédérales a effectué une inspection auprès de la Commission de recours en matière d'asile; elle y a abordé les problèmes de la liquidation des cas en suspens et des prestations sociales en faveur des requérants d'asile. La Commission de gestion s'est elle-même exprimée la dernière fois sur les questions d'exécution dans son rapport du 19 mai 1992 intitulé «Observations sur la pratique de l'asile» (BO 1992 1169 ss), notamment à propos de la pratique en matière d'autorisations de séjour pour des motifs humanitaires (cf. ch. 752).

La présente inspection a d'abord porté sur la question de savoir comment le délai de six mois pour le traitement de nouvelles demandes pourrait être garanti. Mais il est rapidement apparu que ce point devait être abordé à plus long terme dans le contexte de l'*exécution globale de la loi sur l'asile par la Confédération et les cantons*.

En conséquence, font l'objet de l'inspection toutes les mesures prises pour assurer une exécution efficace de la politique en matière d'asile, notamment sous l'aspect des relations entre la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide. L'accent est mis sur la préparation des organes responsables aux variations futures des flux de réfugiés.

Le présent rapport tient compte de l'évolution de cette question jusqu'à fin 1993.

La section compétente¹⁾ a réuni une documentation considérable traitant des problèmes d'exécution en matière de droit d'asile. Elle a ensuite entendu, au cours de 12 séances au total, nombre d'experts issus de l'administration fédérale ou de milieux extérieurs²⁾; elle a discuté du présent rapport final avec le chef du Département fédéral de justice et police, le conseiller fédéral Arnold Koller. La Commission de gestion a adopté ce rapport dans sa séance du 5 mai 1994.

¹⁾ La section VI compétente est composée des personnes suivantes: M. Anton Keller (Président), MM. Carobbio, Cincera et Jenni, Mme Ursula Mauch, ainsi que MM. Engler (remplacé par M. Schmidhalter, puis par M. Rolf Seiler) et Schwab.

²⁾ Cf. liste des personnes entendues (annexe 1).

2 Le cadre juridique de l'inspection

21 De la compétence de la Commission de gestion

La haute surveillance exercée par le Parlement au niveau de la Confédération ne couvre que le domaine de responsabilité du Conseil fédéral; elle ne s'étend pas à celui des cantons. En conséquence, l'inspection concerne directement l'Office fédéral des réfugiés et ne traite qu'indirectement l'action des cantons. Les recommandations ne peuvent toucher que les mesures relevant de la compétence du Conseil fédéral.

22 La compétence de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'asile

Selon l'article 69^{ier} de la constitution fédérale, la Confédération a le pouvoir de légiférer en matière de droit des étrangers. L'exécution est d'abord l'affaire des cantons, mais s'agissant du refus de l'asile, le droit de décision appartient en fin de compte à l'autorité fédérale. Contrairement à la pratique suivie dans de nombreux domaines du droit fédéral, l'exécution n'est pas ici totalement confiée aux cantons. *En matière de procédure, la Confédération dispose de sa propre compétence d'exécution.* Par contre, selon les dispositions constitutionnelles, le droit d'assistance revient aux cantons. Mais la Confédération leur rembourse intégralement les dépenses faites à ce titre, raison pour laquelle la deuxième révision de la loi sur l'asile a créé la base juridique nécessaire au Département fédéral de justice et police pour édicter des prescriptions dérogeant au droit d'assistance cantonal. Conformément à la délégation des compétences législatives et aux directives parlementaires de ces dernières années concernant les économies à réaliser, le Département fédéral de justice et police et l'Office fédéral des réfugiés ont édicté, en particulier dans le secteur de l'assistance, de nombreuses directives s'appliquant tout au long de la procédure d'asile aux rapports entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 7).

Cependant, *l'exécution des décisions définitives est de la responsabilité des cantons*, qu'il s'agisse de l'application d'une décision de renvoi rendue par la Confédération, ou de l'assistance à des réfugiés reconnus comme tels. Les principes généraux de la surveillance exercée par l'autorité fédérale s'appliquent à ces domaines. Cette surveillance est dévolue au Conseil fédéral, en vertu de l'article 102, chiffre 2, de la constitution fédérale. Selon le principe de la solidarité confédérale, il s'agit de veiller à l'autonomie des cantons et de respecter le principe de la proportionnalité. Le Conseil fédéral est habilité à édicter des instructions et à rédiger des circulaires, et, sur le plan juridique, il a la faculté de refuser des indemnités à des cantons en retard dans l'exécution, ou de menacer de faire procéder à une exécution par équivalent. Mais de telles sanctions ne peuvent être prises qu'en dernier recours. Dans la pratique, on ne les rencontre pas. La Confédération et les cantons sont – dans le domaine des réfugiés précisément – si dépendants d'une entente mutuelle que des mesures de contrainte à l'égard d'un canton ne sont pratiquement pas envisagées.

La structure juridique des rapports entre la Confédération et les cantons est certes source de quelques difficultés, sur lesquelles il conviendra de revenir. Mais les

problèmes ne sont pas plus importants que ceux que l'on peut constater dans d'autres secteurs de la coopération fédérale. Dans l'ensemble, la Commission de gestion n'a donc aucune raison d'émettre une critique à cet égard.

23 Droit applicable et nouveau droit

La présente inspection est d'abord liée aux dispositions de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979, dans la teneur de l'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile (APA). Mais lorsque la Commission de gestion se heurte à des difficultés qui ne sont pas traitées dans la loi – ou ne le sont qu'insuffisamment –, elle peut émettre des suggestions en vue de l'adaptation du texte légal. Quoi qu'il en soit, une commission d'experts du Département fédéral de justice et police est aujourd'hui en train de réexaminer l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile, dont la validité expire à fin 1995, afin de transformer ce droit limité dans le temps en une réglementation définitive. Il faudra adopter d'une part des mesures devenues urgentes à l'égard des requérants d'asile délinquants et, d'autre part, des mesures destinées à améliorer l'exécution des renvois. La création d'une nouvelle réglementation relative au statut des réfugiés de la violence constituera un autre point essentiel de la révision. Il faudra en outre créer, pour le domaine de l'asile, des dispositions sur la protection des données; il faudra également régler une série de problèmes de procédure, tels que l'exécution immédiate des décisions de non-entrée en matière, le renforcement de l'obligation de collaborer faite aux requérants d'asile et le règlement des cas pénibles. Dans le domaine de l'assistance, il faudra examiner la question de la création d'une base légale pour la fixation des contributions fédérales sous forme de forfaits. Des mesures en vue de l'amélioration de l'exécution ont déjà été prises par le biais de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

L'annexe 2 contient une représentation schématique du déroulement de la procédure d'asile.

3 L'objet de l'inspection dans son contexte général

Un seul pan de la politique des réfugiés fera l'objet de la présente inspection, à savoir:

- l'efficacité et l'efficience de l'exécution de la politique en matière d'asile
 - sous l'angle de la conjonction Confédération – cantons – œuvres sociales, ainsi que
 - dans la perspective de futures variations des flux de réfugiés.

Par conséquent, *ne sont notamment pas traitées ici la politique extérieure en matière d'asile et la politique relative aux migrations*. Cette inspection analyse l'approche actuelle, qui tend à gérer les mouvements migratoires en progression dans les pays industrialisés en utilisant les moyens offerts par le droit en matière d'asile. Mais pour garder à l'esprit les faiblesses fondamentales de l'appareil actuel, il convient d'aborder brièvement ci-après l'évolution de l'afflux des réfugiés au cours de ces

dernières années et sa composition par types (ch. 32 et 33); cette démarche prétend aussi fournir les bases utiles à un débat sur quelques problèmes essentiels touchant au programme d'exécution en matière de politique d'asile (ch. 4).

31 Evolution de l'afflux des réfugiés en Suisse depuis 1975

Dans les années septante, le problème des réfugiés était d'abord une question de persécutions individuelles d'opposants aux régimes dictatoriaux, pour l'essentiel dans des Etats du bloc de l'Est de l'époque. En 1975, il y avait 20 000 demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire européen. Aujourd'hui, il y en a plus d'un million, donc cinquante fois plus. Jusqu'en 1978, seulement un millier d'étrangers environ tentaient chaque année d'obtenir le droit d'asile en Suisse. Entre 1980 et 1982, ce chiffre est monté à 7000 environ, puis la courbe s'est tassée un peu jusqu'en 1987, pour monter en flèche de 1988 à 1991 et atteindre plus de 40 000 requêtes par an. En 1992, la courbe est tombée à un niveau inférieur à la moitié de l'année précédente, mais elle est remontée à 25 000 demandes en 1993. Les fortes fluctuations des trois dernières années rendent plus difficiles les prévisions sur l'évolution à court terme. Compte tenu de l'intensification du conflit Nord-Sud, des nombreux foyers de crise et des situations économiques critiques qui prévalent au plan mondial, il faut cependant s'attendre à tout moment à une nouvelle hausse importante du nombre des réfugiés.

32 Les différents types d'immigration

Le nombre des demandeurs d'asile arrivant en Suisse a varié; les types de requérants ont aussi évolué. On peut en distinguer plusieurs, pour lesquels différentes procédures sont appropriées.

- Le noyau des nouveaux arrivants est constitué par les *réfugiés classiques au sens de la Convention de Genève*. Ce sont pour la plupart des gens persécutés sur le plan politique ou religieux qui, au cours de leur vie, ont subi des préjudices de la part de leur pays de provenance, préjudices constituant un motif d'asile. La procédure actuelle a été conçue pour ces groupes de réfugiés. Ils doivent obtenir l'asile.
- *Les réfugiés de la violence*, autrement dit les réfugiés au sens large du terme, sont des personnes qui ne sont pas persécutées personnellement par l'Etat, mais qui fuient les violences qui règnent dans leur pays de provenance en raison d'une guerre civile ou d'une circonstance analogue. Ils n'ont pas de raison personnelle de demander l'asile, mais on ne peut attendre d'eux qu'ils retournent dans leur pays (art. 18, 1^{er} al., de la loi sur l'asile). C'est l'instrument de l'admission provisoire, liée à l'élaboration d'un programme d'aide au retour, qui est adapté à leur cas. A l'heure actuelle, ces requérants représentent probablement la majorité des nouveaux arrivants.
- *Les réfugiés pour raisons économiques*: au fond, ils ne fuient pas des persécutions ou des violences, mais les conditions économiques précaires qui règnent dans leur pays de provenance; ils viennent en Suisse pour y trouver une certaine sécurité économique. C'est à leur intention qu'a été conçu l'instrument dit des

«pays exempts de persécutions». Les personnes arrivant des pays jugés sûrs, à savoir de pays où l'on sait que personne ne subit des violences ou des persécutions en raison de ses convictions politiques, sont renvoyées selon la procédure accélérée, à moins qu'elles parviennent à établir de façon crédible qu'elles sont personnellement l'objet de persécutions. Pour les requérants en provenance des autres pays, l'existence de persécutions doit être établie au cours d'une procédure d'asile individuelle.

- *Les immigrants illégaux*: depuis peu, les autorités de police arrêtent de plus en plus souvent des personnes qui, parties du deuxième ou du tiers monde, entrent illégalement en Suisse, sans déposer une demande d'asile. La plupart de ces personnes travaillent au noir. Elles spéculent sur le principe du non-refoulement, en vertu duquel on ne peut refouler dans aucun pays les personnes qui ne portent pas de papiers d'identité sur elles. Pour le moment, il n'y a pas de procédure appropriée à leur situation. Le problème doit être traité dans le cadre du projet de loi sur les migrations.

4 Points fondamentaux

La procédure individuelle appliquée à ce jour implique déjà une sorte d'examen collectif, qui pourrait servir de référence dans le cadre d'une procédure séparée à laquelle participeraient les cantons et des organisations intéressées. S'agissant des réfugiés de la violence, il y a lieu d'élaborer des programmes internationaux d'aide au retour.

41 Difficultés de la procédure individuelle

La politique suisse en matière d'asile a subi, depuis l'adoption de la loi sur l'asile en 1979, *une évolution considérable*. Alors qu'à l'époque, elle était encore fortement imprégnée de l'image du réfugié classique, les autres catégories de requérants d'asile ont, depuis, peuplé davantage le paysage. Preuve en est la stratégie des années 90 pour une politique des réfugiés et de l'asile, présentée par un groupe de stratégie interdépartemental en 1989, et qui a conduit en 1991 au rapport du Conseil fédéral concernant la politique des étrangers et de l'asile. Sont destinés à promouvoir les efforts de coopération internationale le projet d'une plate-forme stratégique fondé sur des consultations entre seize Etats au cours de l'année 1991, le nouveau traité entre la Suisse et l'Allemagne concernant la réadmission de personnes à la frontière ainsi que les tentatives actuelles du Conseil fédéral de conclure un traité parallèle à la Convention de Dublin et aux Accords de Schengen-Pologne, cela afin d'empêcher, grâce à l'obligation de réadmission des personnes à la frontière, qu'une même personne ne dépose des demandes d'asile multiples.

Mais c'est toujours essentiellement dans la *procédure d'asile classique* que la pratique actuelle des autorités suisses se heurte au problème des réfugiés. Le droit international, notamment la Convention sur les réfugiés, oblige la Suisse à examiner, pour chaque étranger requérant l'asile et prétendant qu'il est poursuivi

dans son pays en raison de sa race, de sa religion ou de ses convictions politiques, s'il est admissible de le renvoyer dans son pays. Selon le principe de l'Etat de droit, cet examen doit intervenir au cours d'une procédure permettant à l'intéressé de défendre ses droits élémentaires. Cette procédure peut revêtir une forme rationnelle et efficace, mais elle ne doit violer aucune garantie internationale ou constitutionnelle; elle ne doit pas, en particulier, limiter le concours de la personne concernée au point de la blesser dans sa dignité.

La pratique des autorités fédérales pose donc de *hautes exigences*. Ce genre de procédure se heurte principalement à la difficulté suivante: les instances de décision doivent se prononcer sur des faits qui se sont produits à l'étranger, elles doivent connaître des cultures étrangères, ainsi que l'état psychique de tierces personnes; elles doivent juger du «bien-fondé de la crainte» éprouvée par celles-ci face à des préjudices sérieux, ou de l'existence d'une «tension psychique insupportable». A cela s'ajoute l'engagement administratif considérable qu'implique cette procédure, vu le nombre croissant des demandeurs d'asile. Rendement et efficacité administrative sont certes des conditions nécessaires, mais qui mettent en danger l'approche humanitaire et respectueuse des principes de l'Etat de droit inhérente à la procédure d'asile. La Commission de gestion a déjà eu l'occasion de s'exprimer à ce propos lors de l'examen de nombreux points de détail.

A l'intérieur des limites juridiques imposées à l'examen individuel, le mode d'appréciation a cependant évolué. Etant donné l'augmentation du nombre des requérants ne correspondant pas au profil du réfugié classique, les demandeurs sont parfois moins considérés comme des individus que comme les représentants d'une catégorie de réfugiés ou d'un pays de provenance. Au lieu de se demander si telle personne est victime d'une violation des droits de l'homme, on cherche à savoir si les droits de l'homme sont respectés dans son pays d'origine. *Ce n'est finalement plus l'individu qui fait l'objet d'une évaluation, mais le pays de provenance.* L'évaluation du pays est déterminante; au cours de l'examen individuel, c'est essentiellement un *examen collectif* qui a lieu. Ce phénomène trouve son expression la plus évidente dans la notion de «*pays exempts de persécutions*»: le Conseil fédéral décide, se fondant sur l'évaluation des pays qui émane de l'ODR, si un pays présente la sécurité nécessaire sous l'angle des persécutions, en d'autres termes si la situation y est suffisamment stable et conforme aux droits de l'homme pour que ses ressortissants ne soient pas tentés de demander asile ailleurs. Les requérants en provenance d'un pays ainsi déclaré sûr ont contre eux la présomption de ne pas être persécutés. Le contraire est valable pour l'admission provisoire des *réfugiés de la violence*, qui est décidée lorsqu'on constate que, dans le pays de provenance, certains groupes sont systématiquement mis en danger. Mais dans les deux cas, les décisions sont rendues au cours d'une procédure individuelle, elle-même basée sur un examen collectif.

De l'avis de la Commission de gestion, la procédure d'asile est marquée par le dilemme suivant:

Autrefois, accorder l'asile constituait un acte politique du gouvernement. Aujourd'hui, le droit international et le droit interne de notre Etat de droit garantissent aux réfugiés que leur demande sera traitée selon une procédure ordinaire, pour autant que certaines conditions soient remplies. Ainsi, il n'est plus

possible de renvoyer les réfugiés dans leur pays de provenance et, lorsque les conditions fixées par la loi sont réunies, les autorités sont tenues de leur accorder l'asile. En dépit de cette nouvelle garantie offerte aux réfugiés, il subsiste un décalage entre le droit en matière d'asile et la politique d'asile. Cette dernière est tributaire de la situation politique intérieure. On constate à différents stades de la procédure individuelle que l'influence politique ne disparaît pas totalement. Même lors de l'appréciation juridique des demandes d'asile, les personnes appelées à prendre une décision sont obligatoirement influencées par leur conception de la vie, marquée par des aspects politico-culturels, notamment lorsqu'elles doivent évaluer la crédibilité de requérants d'asile; ces personnes doivent en effet se prononcer sur les demandes d'individus appartenant à une culture étrangère.

La plupart des multiples procédures individuelles sont réduites à un simple examen collectif. Il n'est guère possible de faire machine arrière sur ce point. Par contre, il serait souhaitable de réserver la procédure individuelle à ce qui doit véritablement être jugé de manière individuelle et de procéder à un examen collectif en appliquant une procédure collective étendue et affinée.

D'une manière générale, la procédure individuelle reste toutefois la procédure la plus apte à assurer la protection des étrangers qui ont besoin de protection.

Le droit de bénéficier de la protection de l'Etat de droit et les critères judiciaires dans le domaine de la procédure administrative s'appliquent donc pleinement lorsqu'il s'agit de la sauvegarde des droits de procédure et de l'établissement des faits au niveau individuel. L'examen des facteurs ayant des effets collectifs – l'évaluation des pays, de la violence qui y règne et de leurs caractéristiques culturelles – devrait toutefois se faire davantage dans le cadre d'une procédure collective, à laquelle les œuvres d'entraide devraient être associées.

42 Admission provisoire avec programme d'aide au retour

Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral prend des décisions dans le cadre de procédures collectives à propos de l'admission provisoire de victimes de guerre (p. ex. en provenance de Bosnie-Herzégovine). L'intention prévalant toujours à cette occasion est de renvoyer les personnes intéressées dès que possible dans leur pays de provenance. L'ODR a développé, avec le Sri Lanka notamment, un programme d'aide au retour. Il a négocié avec ce pays un projet encourageant le retour volontaire ainsi qu'un accord à propos du rapatriement des ressortissants sri lankais, accord qui, après de longs attermoiements, a finalement été signé par le Sri Lanka. La principale difficulté rencontrée dans la conclusion de cet accord a été l'absence d'une volonté commune sur le plan international. Ainsi, le gouvernement du Sri Lanka a réussi à procéder avec la Suisse à un échange de notes devant servir ensuite de modèle à des échanges de notes individuels avec d'autres Etats européens. La Norvège et la Suède renvoient cependant des ressortissants sri lankais sans avoir recours à un tel accord; la France et la Hollande veulent se joindre à cette pratique. D'autres Etats attendent les expériences que notre pays va faire avec son modèle de rapatriement. La pratique actuelle n'a donc pas le caractère d'une politique définie à l'échelon international. Les principaux pays d'accueil devraient mener en commun des programmes efficaces d'aide au retour.

Parallèlement à ces esquisses de solution, le professeur Walter Kälin a élaboré un *programme destiné au retour des réfugiés de la violence*, programme qui, de l'avis de la Commission de gestion, mérite un examen approfondi¹⁾:

Les réfugiés de la violence doivent, sur la base d'une décision collective du Conseil fédéral, être admis provisoirement par le biais d'une procédure simplifiée. La Suisse doit en même temps, en collaboration avec d'autres Etats et des organisations internationales, exercer son influence sur le pays de provenance, en engageant tous ses moyens de politique extérieure, afin que puissent être créées là-bas les conditions nécessaires à un retour dans la sécurité et la dignité. Il sera exigé de l'Etat de provenance, par des moyens de pression (y compris la procédure de droit international) qu'ils garantissent aux rapatriés la sécurité de droit et de fait. Des organes internationaux doivent être autorisés à vérifier l'existence de cette sécurité dans le pays en question. En contrepartie, la Suisse et les autres pays d'accueil s'engagent à fournir une assistance économique et une aide au développement, dans le but d'encourager la réintégration économique et sociale des personnes renvoyées, ce qui profitera du même coup à ceux qui étaient restés au pays.

Si un accord a été passé avec l'Etat de provenance, on peut même exiger des demandeurs d'asile qu'ils y retournent contre leur gré; ainsi la décision d'admission provisoire les concernant pourra être annulée. Il n'y a donc pas à engager de nombreuses procédures d'asile. L'effort financier consenti à titre d'aide apportée sur place sera partiellement compensé par l'économie des frais de procédure et d'assistance qu'occasionnent les requérants; l'autre partie de ces dépenses se justifie par la prévention contre l'afflux de futurs réfugiés qui, sans cette aide, se rendraient en Suisse ou dans d'autres Etats-refuge.

Ce modèle prendrait toute sa signification si la *notion de réfugié de la violence* faisait l'objet d'une définition moderne. Elle ne couvrirait pas uniquement le cas de persécution générale et systématique d'un groupe de population par des autorités étatiques, mais toutes les personnes qui, «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, (...) ne peuvent y retourner» (message du Conseil fédéral à l'appui de l'APA de 1991, FF 1990 II 625), sans qu'elles soient elles-mêmes en réel danger. Une commission d'experts mandatée par le DFJP a déjà examiné ces problèmes dans le cadre de la révision de l'APA.

Une politique cohérente envers les réfugiés de la violence, moyennant la mise en œuvre de programmes d'aide au retour, aurait également un effet bienvenu sur la politique intérieure.

Elle manifesterait la volonté d'empoigner les problèmes à la racine et de renvoyer les gens. Elle démontrerait également, qu'en lieu et place de solutions d'ordre procédural sur le plan national, il faudrait élaborer des solutions de politique extérieure.

¹⁾ Walter Kaelin et Alberto Achermann: Rückkehr von Gewaltflüchtlingen in Sicherheit und Würde: Ein neues Instrument der Flüchtlingsausenpolitik? Détection avancée 121/1992, publié par le Conseil suisse de la science.

L'idée des programmes d'aide au retour montre l'importance de l'évaluation des pays faite par l'ODR. Celle-ci représente aussi, dans le cadre de la procédure ordinaire, cette part d'examen collectif contenue dans une requête d'asile et qui ne peut être concrétisée de manière adéquate dans la procédure individuelle. A l'heure actuelle, chaque cas oppose les requérants et les autorités administratives au sujet de la situation en matière de persécutions dans des pays sensibles. Les partis politiques, les œuvres d'entraide et les autorités se lancent dans des débats publics sur la situation régnant dans les contrées dont sont issus les requérants d'asile, par exemple à propos de la Turquie et de la province du Kosovo. S'agissant de ces deux régions, les débats sont certes nécessaires, mais il manque une procédure adéquate. Dans chaque cas, le fonctionnaire de l'ODR est contraint par les directives internes de s'informer de l'évaluation des pays faite par la section compétente de l'ODR et, en conséquence, de mettre en doute la crédibilité des assertions contraires émanant des demandeurs d'asile; le débat public ouvert à ce propos souffre de l'absence d'une procédure où les partis et les œuvres d'entraide pourraient exercer leur influence de manière appropriée sur l'évaluation des pays faite par l'ODR. Celui-ci est également tenu, en vertu de son pouvoir décisionnel découlant de la loi sur l'asile, de se référer à sa propre évaluation des pays. Il tient celle-ci secrète, car il redoute que, sans cela, les requérants n'inventent des biographies en fonction de l'évaluation en question et qu'ils soient ainsi difficiles à démasquer. En fait, si l'ODR accepte les informations des œuvres d'entraide fournies à des fins d'évaluation des pays, il demeure toutefois plus réservé à l'égard d'un partenariat avec elles; le Département fédéral des affaires étrangères, de son côté, témoigne d'une attitude plus ouverte à leur égard. Le débat suscité par les divergences de vues des diverses autorités et organisations – différends découlant tout naturellement des rôles spécifiques joués par chacun en ce domaine – engendre de part et d'autre une vaine débauche d'énergie.

De l'avis de la Commission de gestion, il s'agit d'examiner une procédure qui donne forme à cette discussion et débouche sur une décision, en matière d'évaluation du pays, qui puisse être obligatoire pour chaque cas d'espèce. Aux côtés de l'ODR et du Département fédéral des affaires étrangères, ce sont surtout les œuvres d'entraide (vraisemblablement représentées par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés) qui doivent participer à cette procédure collective. Les cantons, qui, dans le cadre du refoulement de requérants dont l'asile a été refusé, sont directement confrontés à la cohérence de l'évaluation des pays, devraient également pouvoir faire leurs expériences dans le cadre d'une consultation formelle. Grâce à ce dialogue élargi, la Commission de gestion attend des partenaires de la Confédération qu'ils privilégient l'entretien direct avec celle-ci et qu'ils recourent moins souvent aux médias.

Les décisions ainsi rendues dans le contexte de l'évaluation des pays pourraient se fonder sur trois hypothèses:

- dans le pays concerné règne une sécurité suffisante en matière de persécutions (pays exempts de persécutions) et il en résulte pour les requérants une présomption de défaut de la qualité de réfugié;*
- dans le pays en question prévaut une situation de violence, et la condition nécessaire à une admission provisoire est donc donnée;*

– dans le pays concerné règnent, selon la région et la catégorie de requérants, des conditions diverses ne permettant pas de définir une présomption générale.

En conséquence, dans ce dernier cas, le résultat de la procédure collective ne peut représenter qu'une évaluation générale n'ayant pas d'effet juridique immédiat. Alors que le Conseil fédéral continuerait de statuer sur la sécurité en matière de persécutions ou sur la situation de la violence, l'ODR conserverait le pouvoir de décision dans la troisième hypothèse. Il n'est pas nécessaire de prévoir un droit de recours spécial.

Toute évaluation de pays est valable jusqu'à sa révision. Tout organe intéressé ou toute organisation autorisée peut proposer, preuves à l'appui, une telle révision. Dans la mesure du possible, l'évaluation ainsi faite doit être comparée avec les analyses effectuées dans d'autres pays-refuge et intégrée à un diagnostic harmonisé à l'échelon européen.

Cette méthode permettra d'autant plus d'alléger la procédure individuelle que les demandeurs d'asile ne pourront pas se prévaloir d'une évaluation s'écartant de la situation générale de leur pays. Leur droit se limitera à prouver, sur la base de l'évaluation générale officielle de leur pays – qui leur sera connue – dans quelle mesure leur situation s'en écarte éventuellement; ils devront rendre vraisemblable qu'ils sont l'objet de persécutions ou qu'ils ont des craintes fondées de se voir exposés à de sérieux préjudices. Libre à eux de fournir à l'ODR ou aux œuvres d'entraide des éléments supplémentaires pour l'examen de la situation. Leurs droits en matière procédurale, reconnus par le droit international et constitutionnel, ne seront pas violés par cette méthode à deux paliers.

L'idée esquissée ici à propos d'un nouveau modèle de procédure exige un examen plus approfondi ainsi qu'une forme légale. Si le modèle se réalise, il y a lieu d'en attendre une efficacité supérieure et une meilleure acceptation de la politique des réfugiés portant sur des pays sensibles. La procédure actuelle de l'évaluation des pays n'est pas suffisamment adaptée pour créer, sous l'angle de la fiabilité du jugement porté, la confiance nécessaire auprès des intéressés, du public et des cantons.

L'ODR possède à l'heure actuelle une section «Information sur les pays et analyses de situation» au sein de laquelle un service d'information gère une documentation constamment mise à jour. Ce service dispose aujourd'hui de plus de 500 000 informations; chaque semaine, s'y ajoutent à peu près 1000 informations. Pour ce faire, le service utilise des sources officielles, des rapports d'œuvres d'entraide nationales et internationales ainsi que des renseignements que les ambassades recueillent par l'intermédiaire de personnes de confiance issues des pays de provenance. L'évaluation de ces données débouche sur un rapport de la situation, étoffé au niveau de la direction de l'ODR par des avis émanant des divisions de la procédure d'asile. A l'occasion de rapports oraux de la direction de l'ODR, des conclusions sont tirées de ces documents. Ainsi la véritable analyse de la situation est-elle consignée au procès-verbal de la séance de direction et demeure secrète. Si le Conseil fédéral doit décider si un Etat peut être qualifié de pays exempt de persécutions, ou décider d'une mesure d'admission, ces documents sont alors adressés au DFJP, munis d'une proposition, ainsi qu'au DFAE, pour avis.

Personne d'autre n'a connaissance de ces dossiers. Mais les organes cantonaux de la police des étrangers reçoivent régulièrement des bulletins d'information sur les pays; ils peuvent y puiser des renseignements généraux sur les pays de provenance les plus importants ainsi qu'une chronologie des événements déterminants qui s'y déroulent. Ces organes de police obtiennent en outre des copies de communiqués de presse relatifs aux événements se produisant dans ces mêmes pays. Toutefois, les évaluations proprement dites ne sont pas disponibles.

L'opposition aux décisions de renvoi, telle qu'elle s'est manifestée dans le cas des Kurdes de Nidwald et des Albanais du Kosovo à Berne, doit être considérée comme la démonstration que l'évaluation des pays faite par la Confédération rencontre non seulement la défiance de différentes couches de la population, mais aussi celle de certaines autorités cantonales compétentes. Certes, les cantons n'ont qu'un simple mandat d'exécution, une fois que la décision de renvoi de la Confédération est rendue. Mais les gouvernements cantonaux ne sont jamais, en leur qualité d'autorités politiques, de simples instances d'exécution au sens où des autorités de police le seraient. Ils doivent assumer une responsabilité politique envers leur population et s'assurer que l'exécution des décisions fédérales est acceptable sur le plan matériel et politique. Voilà qui exige de la part des autorités fédérales une politique d'information ouverte et continue des gouvernements cantonaux à propos des évaluations de pays. Lorsque les cantons se sentent liés aux décisions fédérales relatives aux Etats concernés, le danger s'amenuise de voir leurs exécutifs appuyer l'opposition publique, sans connaître le détail des motifs qui ont conduit à l'évaluation.

Jusqu'à présent, le Département fédéral de justice et police a toujours informé les gouvernements cantonaux, notamment par l'intermédiaire de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police et de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, ainsi que par leurs commissions paritaires. En outre, l'ODR est prêt à ouvrir ses dossiers à tout directeur de la police. Le Département a considéré jusqu'à présent que ces moyens étaient suffisants. Mais de l'avis de la Commission de gestion, l'expérience a montré qu'ils ne suffisaient pas. *Par conséquent, il y a lieu d'approfondir ces échanges de vues avec les cantons.*

Il faut en outre envisager une *amélioration générale de la politique d'information et de communication de l'ODR envers le public*, telle qu'elle est prévue par le plan d'action défini par cet office en 1993. Ainsi, l'ODR veut non seulement améliorer sa politique d'information, mais aussi chercher le dialogue avec la population. Même si le précédent directeur de l'ODR a déjà entrepris des démarches importantes dans ce sens, le public doit être amené à une meilleure acceptation de la politique d'asile, grâce à une présentation transparente d'une politique cohérente de l'office.

Le recul temporaire du nombre des demandes d'asile et les capacités croissantes de la Confédération et des cantons en matière de procédure et d'assistance ont conduit à une détente objective de la situation dans le domaine de l'asile. Mais l'occasion qui nous est aujourd'hui offerte de clarifier la situation à long terme, notamment sur le plan politique et dans la conscience de la population, est actuellement mise en danger par les mesures d'économie de la Confédération.

Les difficultés à maîtriser la quantité des demandes, qui ont marqué le problème de l'asile jusqu'en 1991, sont largement sous contrôle. Il faut en rechercher d'abord la cause dans le *recul du nombre des requêtes*. Depuis l'arrêté fédéral de 1991 sur la procédure d'asile, la Suisse est devenue moins attrayante en tant que pays de destination. En outre, en raison de la situation économique de notre pays, l'exécution a été assurée par les cantons de façon nettement plus cohérente qu'auparavant. La situation délicate des finances fédérales a rendu les modalités d'assistance moins attrayantes. Mais la guerre en ex-Yougoslavie, qui bloque de nombreuses voies d'accès empruntées par les passeurs, est à l'origine du recul momentané du nombre des demandeurs d'asile. Après avoir diminué de moitié en 1992, le nombre des requêtes est cependant à nouveau en progression.

La capacité de traitement et d'assistance des autorités suisses a sensiblement augmenté au cours de ces dernières années (jusqu'en 1992). Cela se manifeste en particulier dans le domaine de la procédure. En 1992, l'ODR a réglé le nombre record de 37 000 demandes d'asile. C'était une conséquence directe de l'augmentation du personnel, de la simplification de la procédure et de la concentration sur les pays d'où proviennent de nombreuses demandes. Selon le principe «last in – first out», les demandes les plus récentes ont été traitées en premier lieu et, à vrai dire, on a d'abord liquidé les cas simples et clairs. Comme, depuis lors, les cas difficiles doivent également trouver une solution, et que les cas des 120 pays de provenance doivent être réglés, la capacité a, en moyenne, quelque peu diminué. En 1993, près de 30 000 cas ont fait l'objet d'une décision. Le goulet d'étranglement de la procédure se situe essentiellement, à l'heure actuelle, au niveau de la Commission de recours en matière d'asile¹⁾.

Dans l'ensemble, on constate que les *exigences principales du groupe de travail sur l'asile des partis gouvernementaux* sont remplies. En principe, l'ODR statue sur les demandes dans un délai de trois à quatre mois. Pratiquement, tous les cantons procèdent à la première audition dans les 20 jours.

Dans le *domaine de l'assistance*, les capacités des cantons et des œuvres d'entraide ont été largement renforcées depuis 1991. Alors qu'auparavant les requérants d'asile pouvaient choisir librement le lieu de leur séjour en Suisse, et qu'il en résultait des charges réparties inégalement entre les cantons, la réglementation en matière d'attribution, en vigueur depuis 1988, crée une répartition équilibrée entre les structures d'accueil cantonales. Comme, à un moment donné, les cantons

¹⁾ Cf. chiffre 655.

avaient pratiquement épuisé leurs capacités d'hébergement, ils ont cédé partiellement leurs contingents aux communes et aux œuvres d'entraide. Ainsi, des structures ont été établies en Suisse, qui peuvent héberger jusqu'à 50 000 demandeurs d'asile. A la faveur de la réduction du nombre des demandes en 1992, les moyens ont été réduits en partie, et les communes ont été déchargées.

L'ODR a consenti des efforts notables pour *augmenter son efficacité*. Il a fait appel à une entreprise-conseil afin d'organiser ses méthodes de travail selon des critères économiques et de se doter d'un système de comptabilité transparente et uniforme des coûts et des prestations. L'entreprise consultée a constaté que des délais d'attente pouvaient encore être réduits lors du traitement des demandes, que celui-ci devrait être confié plus souvent aux centres d'enregistrement ou, à tout le moins, être placé sous la seule responsabilité d'un chef de section déterminé. L'ODR a déjà largement tiré profit de ces suggestions. Il en va de même de l'introduction d'une nouvelle comptabilité des coûts et d'un service de révision de l'ODR, dans le secteur de l'assistance.

La Commission de gestion constate avec satisfaction que l'on a fait d'énormes progrès dans la maîtrise quantitative des demandes d'asile. Elle reconnaît les efforts de la Confédération, des cantons et des œuvres d'entraide en vue d'assurer l'exécution du droit en matière d'asile.

Le recul des demandes enregistrées en 1992 a permis, au niveau des cantons et de l'office, de *liquider partiellement la montagne des cas en suspens*.

A fin 1992, il n'y avait plus, au total, qu'environ 2000 demandes en suspens auprès des cantons; jusqu'à fin 1993, l'ODR a réglé la plupart des demandes qui dataient de 1990 ou d'années antérieures. Font exception les demandes de ressortissants sri lankais, dont on n'a pas su pendant longtemps si elles devaient être traitées selon la procédure individuelle. Indépendamment de cela, toutes les demandes sont actuellement traitées avant l'échéance des quatre ans, qui constitue la limite qui s'applique aux solutions humanitaires. Mais l'évolution la plus récente apparaît déjà sous des jours moins favorables. C'est ainsi que l'ODR n'a pas été en mesure de réduire l'excédent de requêtes avant la mi-1993 (à 28 000 demandeurs d'asile, ce qui constitue le niveau le plus bas). Depuis lors, le nombre des demandes en suspens a plutôt tendance à augmenter. En 1993, la Commission de recours en matière d'asile a pu réduire ces nombreux cas en suspens concernant plus de 16 000 personnes (soit 9200 cas) à moins de 13 000 personnes (soit 7000 cas). Mais elle reste un goulet d'étranglement dans la procédure d'asile. Si les conditions demeurent inchangées, il faudrait attendre encore jusqu'à la fin de 1995 pour ramener le nombre astronomique de cas en suspens au nombre requis (3000 cas concernant 5000 personnes).

Dans ce contexte, *le personnel* constitue le principal facteur de régulation. La Commission de recours en matière d'asile travaille, avec 189 postes, à 90 pour cent seulement de son effectif autorisé. En 1993, l'ODR a dû se défaire de 50 de ses 500 collaborateurs. Le motif en était la réaction du Conseil fédéral à la décision de l'Assemblée fédérale de supprimer, dans le cadre du budget 1993, 300 emplois dans l'administration générale de la Confédération. Le Conseil fédéral a éliminé 50 postes à l'ODR parce que le recul des demandes semblait le justifier et que le débat de politique intérieure sur l'asile exigeait un geste se traduisant par des

économies. La Commission de gestion comprend aussi bien la réduction de personnel demandée par le Parlement que la décision du Conseil fédéral. Sous l'angle économique et humain, il faut toutefois déplorer une telle réduction imposée à l'ODR. Celle-ci constitue la cause essentielle de la lenteur du traitement des cas en suspens. D'après l'expérience de l'ODR, l'excédent de cas ne pourra être réduit, avec l'effectif actuel (450 postes), que si le nombre des demandes passe en dessous de 30 000 en 1994. Si le personnel devait encore diminuer, on devrait de nouveau s'attendre à une augmentation des cas en suspens. En outre, l'office a calculé que chaque emploi économisé coûte sept fois plus en frais d'assistance, frais que la Confédération doit assumer pour ne pas avoir traité des demandes. La diminution de l'effectif s'avère donc improductive dans ce secteur et ne peut en aucun cas se poursuivre avant que l'excédent de cas en suspens ne soit liquidé. La politique cohérente suivie par le Département fédéral de justice et police visant à accélérer la procédure a été entravée par la réduction du nombre des postes, de sorte que la situation en matière d'asile ne peut être réglée de la manière souhaitée. Il en résulte inévitablement de longues procédures et de graves problèmes humains au moment du renvoi.

Comme, en raison de la croissance du chômage en Suisse, les demandeurs d'asile ont dû recourir davantage à l'assistance au cours des dernières années, il faut s'attendre à ce que les dépenses afférentes augmentent d'environ un tiers. La montagne des cas en suspens provoque donc même une augmentation des charges.

La Commission de gestion est d'avis que, dans l'ensemble, la situation s'est nettement améliorée sur le plan de l'exécution du droit en matière d'asile. La situation objective ne correspond plus au sentiment subjectif de larges milieux de la population et de la politique, dont l'attitude reflète les conditions alarmantes de 1991. C'est pourquoi le degré de priorité dont bénéficie la politique d'asile suivie par la Confédération et les cantons ne doit en aucun cas être réduit.

6 Potentiel stratégique

61 Conflit entre l'objectif d'efficacité à court terme et les buts à long terme

Les autorités devraient profiter de la détente momentanée pour se préparer aux variations futures des flux de réfugiés. Leurs capacités doivent être organisées de telle sorte qu'elles puissent s'adapter au nombre changeant des demandes. Le projet «Potentiel stratégique des autorités d'accueil, d'encadrement, de décision et d'exécution dans le domaine de l'asile et des réfugiés» du DFJP constitue un pas dans cette direction. Les cantons et les œuvres d'entraide ont besoin d'une forme d'assistance correspondante.

La condition nécessaire à l'élaboration d'un modèle stratégique est une évaluation réaliste du potentiel actuel. Celui-ci ne peut être déterminé qu'à la faveur d'une connaissance exacte des moyens que la charge de travail momentanée permet de supprimer. Des adaptations vers le haut ou vers le bas peuvent être décidées en fonction de ce critère. La fluctuation des prévisions de l'ODR au

courant de l'année 1993 en matière de règlement des cas montre bien que cela n'est pas si simple. Alors que le précédent directeur prévoyait, au début de 1993, que les cas en suspens ne seraient plus que de 10 000 à la fin de l'année, son successeur a estimé, fin 1993, que cet objectif ne pourrait être atteint avant un an et demi au plus tôt. La raison essentielle de telles différences est à rechercher dans la diminution des cas réglés par l'ODR et dans les prévisions divergentes concernant le traitement des demandes des ressortissants sri lankais: il y a peu de temps que l'on sait que deux tiers de ces demandes environ doivent être traitées selon la procédure individuelle, alors qu'il faut chercher une solution humanitaire pour les autres.

Bien que la liquidation de la montagne de cas en suspens ne progresse que lentement et que le nombre des demandes augmente de nouveau sensiblement, la Confédération part manifestement de l'idée, s'agissant de l'attribution des ressources, que des économies sont aujourd'hui possibles de la part des instances fédérales et cantonales. Cette idée se manifeste d'abord par la diminution de l'effectif de l'ODR, ainsi que par les limites budgétaires fixées pour 1994: le DFJP y a ramené ses prévisions relatives au nombre de demandeurs d'asile de 30 000 à 27 500. Le nombre de postes d'encadrement cantonaux subventionnés par la Confédération s'en ressent immédiatement. *La Commission de gestion considère que ce démantèlement des capacités se justifie moins par des conditions objectives que par le fait que le DFJP se voit contraint, compte tenu de la situation financière de la Confédération, de trouver en ce domaine aussi des compromis d'ordre politique et collégial; mais ceux-ci ne parviennent pas à convaincre sur le plan matériel.*

Malgré ces circonstances aggravées, les exigences d'un modèle stratégique de la Confédération et des cantons doivent être définies de telle sorte qu'un potentiel présentant des capacités optimales en matière d'adaptation à de nouveaux développements puisse être garanti. Il est bien normal qu'un tel potentiel stratégique nous en coûte. Il s'agit de maintenir l'infrastructure adéquate à un niveau où l'on soit en mesure de l'étoffer rapidement. C'est important, surtout pour des raisons de politique intérieure. Les autorités doivent inspirer confiance à propos de leur aptitude à aménager la procédure d'asile avec célérité, en cas de nouvelle augmentation du nombre des demandes. A cet effet, il faudrait éviter, à l'heure où le débat politique devient plus acharné, que les coûts engendrés par les demandeurs d'asile augmentent plus que proportionnellement. En outre, il sera plus profitable à la Confédération de maintenir une certaine réserve à long terme que de supprimer l'infrastructure pour la réinstaller sous la pression du moment. Le potentiel des infrastructures doit être immobilisé de telle manière qu'il puisse être rapidement reconstitué. En tout état de cause, il est économiquement indiqué d'éviter une nouvelle accumulation de cas en suspens.

La Commission de gestion estime que le conflit entre les économies à court terme et une «prévention nationale» à long terme en matière d'asile doit, en principe, être tranché en faveur du long terme. Dans cette optique, il faut donc chercher les solutions les plus économiques.

Le projet de la Confédération intitulé «Potentiel stratégique des autorités d'accueil, d'encadrement, de décision et d'exécution dans le domaine de l'asile et des réfugiés»

L'ODR a élaboré un document de base définissant le potentiel stratégique de la Confédération dans le domaine de l'asile et des réfugiés en situation ordinaire. La Confédération doit être ainsi en mesure de réagir promptement et avec souplesse aux arrivées de requérants d'asile et d'étrangers recherchant une protection. La capacité de base doit être organisée, selon ce modèle, pour 25 000 demandeurs d'asile par an. Sur la base des chiffres tirés de l'expérience de l'ODR, cet engagement exigerait 375 postes au moins (162 auprès de la Commission de recours en matière d'asile). La durée moyenne de la procédure doit être, en première instance, de quatre mois, et en deuxième instance de trois à quatre mois (si l'on inclut le délai de recours, le délai pour rendre une décision définitive passera de six mois à huit ou neuf mois). La première instance a besoin, sur 25 000 demandes, d'un nombre minimum de cas en suspens d'à peu près 8500, cas qui reviennent trois fois l'an sur son bureau. Pour la deuxième instance, ce nombre s'élève, pour un taux de recours de 60 pour cent ou pour 15 000 recours, à 5000. La montagne actuelle de cas en suspens auprès des deux instances doit être ramenée à ces valeurs pour que le modèle de base puisse être appliqué.

La Confédération serait, selon ce modèle, en mesure de recevoir jusqu'à 50 000 personnes par an et de les répartir entre les différents cantons. Pour ceux-ci, elle prévoit 1150 postes d'encadrement et 25 000 places d'hébergement (calcul en fonction d'un séjour moyen de six mois).

Le projet peut également s'adapter vers le bas, car actuellement, seuls 200 fonctionnaires sont en service auprès de l'ODR. Pour le reste du personnel, les rapports de travail peuvent être formulés avec souplesse. Au niveau de l'infrastructure, une réserve doit être constituée. Ainsi, tous les postes de travail aujourd'hui disponibles doivent être maintenus. Ceux-ci ont été créés pour l'essentiel à la faveur d'une utilisation extraordinairement dense des espaces à disposition; celle-ci diminue actuellement, selon les possibilités. Mais en cas de besoin, on peut revenir à l'état actuel.

Le projet prévoyait une première variante investissant le Conseil fédéral du pouvoir de dépasser le plafond des effectifs fixé par le Parlement en accordant des postes supplémentaire en cours d'année. Il prenait pour base une évaluation approximative des postes nécessaires pour 1000 demandeurs d'asile. Un groupe interdépartemental, se fondant sur une détermination nuancée des besoins en personnel, a donc proposé une solution qui prend comme point de départ un mandat de prestations que le Conseil fédéral a confié aux autorités compétentes en matière d'asile. Ce mandat devrait être valable sur une longue période; il faudrait en outre mettre à la disposition de ces autorités le personnel et l'infrastructure nécessaires à sa réalisation. Au cas où les demandes d'asile et les recours déposés dépasseraient les limites fixées par le mandat, le Parlement devrait accorder au Conseil fédéral une réserve de postes auxiliaires et de fonds afin que l'on vienne à bout de cet excédent de travail. Si, au contraire, l'évolution de la situation permet au Conseil fédéral de réduire son mandat, les autorités compétentes en matière d'asile devront réduire leurs effectifs en conséquence.

Le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision sur le projet de potentiel stratégique. La Commission de gestion ne se prononcera donc pas ici sur les variantes.

Cependant, elle soutient le modèle du DFJP. Le traitement des problèmes de l'asile pose des exigences très élevées en matière de capacité de réaction de l'administration. Il est donc justifié d'adopter des règles particulières dans le domaine du plafonnement des postes de travail, règles permettant au Conseil fédéral une plus grande souplesse d'action.

- Cependant, des bases de calcul suffisantes sont une condition nécessaire à l'établissement d'une gestion des postes de l'ODR et de la Commission de recours en matière d'asile. Jusqu'à aujourd'hui, on manquait d'un controlling du personnel permettant de vérifier les valeurs tirées de l'expérience qui ont été adoptées comme base du modèle. Le Parlement a déjà fait savoir, dans le cadre d'une motion sur la gestion des postes, qu'il est prêt à céder des compétences au Conseil fédéral en matière de blocage des effectifs, si les instruments destinés à une conduite qualitative du personnel et à une gestion des postes sont créés.*
- Quant à savoir si la montagne de cas en suspens pourra être liquidée en temps utile à tel point que le modèle de potentiel stratégique puisse véritablement s'appliquer, tout dépend de l'évolution future du dépôt de demandes. La décision du Conseil fédéral d'accorder des autorisations de séjour humanitaires à quelque 6200 ressortissants sri lankais qui résident en Suisse depuis plus de quatre ans, ou de les admettre à titre provisoire, permettra de réduire quelque peu le nombre des dossiers en suspens. Toutefois, des décisions individuelles devront encore être prises pour quelque 12 000 autres requérants sri lankais.*
- Le projet, qui est encore théorique, est en voie de concrétisation sous l'impulsion d'un groupe de travail interdépartemental. Lors de sa mise en pratique, il faudra veiller, de l'avis de la Commission de gestion, à ce que les conditions pratiques du succès puissent être rapidement adaptées aux variations du nombre des demandes. Aussi le contact avec des anciens collaborateurs de l'ODR doit-il être privilégié, de sorte que l'on sache à tout moment qui serait prêt à reprendre du service en cas de besoin. Parallèlement au projet d'information mis au point pour parer aux situations extraordinaires, les services d'information du département et de l'office devraient se préparer à la tâche qui leur incomberait en cas de croissance minime, mais déterminante sur le plan politique, du nombre des demandes d'asile.*

En plus du modèle de potentiel stratégique, l'office a déjà prévu la gestion de situations extraordinaires. On pense à des situations entre des conditions normales et des conditions d'urgence, en d'autres termes, pour l'essentiel, à un afflux de réfugiés de l'ordre de 4000 à 10 000 par mois, les moyens ordinaires étant épuisés et le potentiel d'accueil de la population étant dépassé.

La Commission de gestion se félicite de l'existence d'un moyen de planification et d'engagement pour les situations extraordinaires. Il lui semble important que de telles circonstances soient prévues en collaboration avec les cantons, et que les questions juridiques en suspens soient clarifiées d'un commun accord, par exemple les problèmes du droit de réquisition et de la mise sur pied de la protection civile.

Ces derniers temps, les cantons ont dû réduire leurs capacités dans le domaine de la procédure et de l'assistance. S'agissant des exigences formulées par la Confédération en matière de rationalisation, ils soulignent cependant la nécessité d'une capacité de réserve en cas de nouvelle augmentation du nombre de requêtes. Dans le canton de Zurich, la couverture d'un futur besoin en personnel est assurée par un contrat passé avec *une agence de travail temporaire*, laquelle assume le recrutement et la formation du personnel complémentaire, au cas où un tel personnel serait requis pour la procédure d'asile. *Aux yeux de la commission, ce modèle semble recommandable à d'autres cantons.* Dans le secteur de l'assistance, les capacités des communes, développées depuis 1988, ont subi un nouveau démantèlement partiel. Il faut toutefois s'attendre à ce que, en cas de nouvelle hausse des demandes d'asile, l'infrastructure des communes doive, une fois encore, être mise à plus forte contribution. *La Commission de gestion estime que les capacités actuelles devraient être pour l'instant maintenues dans le secteur des infrastructures. Un certain pouvoir d'appréciation doit revenir aux cantons, même si la Confédération en assume les frais.*

Dans la perspective d'une assistance optimale et rationnelle en faveur des requérants d'asile en provenance de plus de 120 pays, il faut examiner si, à l'avenir, on ne devrait pas déroger au principe de la répartition égale de tous les demandeurs entre les cantons, quel que soit le pays de provenance. En effet, les personnes venant de pays qui nous envoient peu de requérants devraient, dans la mesure du possible, être attribués au même canton. Ces personnes se sentiraient mieux, et les charges liées à l'assistance et à la traduction seraient moindres. Il y aurait cependant une condition à respecter: le nombre des personnes d'un même pays rassemblées à l'échelon local devrait rester faible, et il ne devrait pas s'agir d'un pays connaissant la guerre civile.

Les œuvres d'entraide ont fourni ces dernières années un travail précieux dans le domaine de l'assistance aux requérants d'asile. *La Commission de gestion pense que leur collaboration demeure irremplaçable.* En conséquence, les cantons qui ont recours à elles doivent les placer dans une situation leur permettant de conserver leur fonction. Ici se manifeste aussi le conflit entre l'objectif d'efficacité à court terme et les buts à long terme. Lorsqu'il s'agit d'apporter une aide à des personnes ayant d'autres systèmes de valeurs, un compromis pratique doit être trouvé entre le système des instructions édictées par l'administration et la souplesse dans la relation avec des gens d'une autre ethnie. Dans la phase actuelle du démantèlement des capacités, il faut d'abord veiller à ce que l'expérience d'assistants professionnels ne soit pas perdue. De l'avis des œuvres d'entraide, celles-ci ne seraient en mesure aujourd'hui, ni sur le plan structurel, ni sur le plan du personnel, de maîtriser un afflux soudain et croissant de demandeurs d'asile. Il manque non seulement un projet auquel devraient participer dans un effort commun la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide, mais aussi un programme de formation dans la perspective d'une augmentation du nombre de requérants ou de situations extraordinaires.

La commission en conclut que l'on ne devrait plus rogner pour le moment dans le secteur de l'encadrement. Le dialogue entre la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide au sujet de la stratégie future devrait être approfondi, et une doctrine commune devrait être développée à propos de la qualité nécessaire en matière d'encadrement et de la participation des œuvres d'entraide aux auditions.

65 Problèmes divers

651 Centres d'enregistrement

Depuis 1988, tous les étrangers désirant déposer une demande d'asile doivent s'adresser à l'un des quatre centres d'enregistrement de Suisse. Ceux-ci recueillent les données personnelles concernant les requérants, collectent leurs papiers d'identité et complètent leur identification par un examen dactyloscopique. Ils informent aussi, à l'aide d'une notice, les demandeurs sur les droits et obligations attachés à la procédure d'asile. Enfin, ils recueillent tous les renseignements nécessaires à la suite de la procédure. Les demandeurs d'asile sont questionnés sur l'itinéraire de leur voyage et sur leurs motifs d'émigration. Sur cette base, des décisions de non-entrée en matière peuvent être rendues (p. ex. lorsque les demandeurs ont manifestement caché leur identité ou qu'ils ont déjà déposé une demande d'asile en Suisse ou dans un autre pays d'accueil, ou lorsqu'ils violent intentionnellement et de manière grossière leur devoir de collaboration). Sont également possibles à ce stade des décisions positives concernant l'asile ou l'admission provisoire si les conditions requises peuvent être considérées comme réunies sans qu'il soit nécessaire de prendre d'autres renseignements. Enfin, les centres d'enregistrement décident du renvoi dans un pays tiers si un requérant peut y attendre l'issue de la procédure, ou si cet Etat est compétent pour traiter la demande d'asile en vertu d'un traité.

Les centres d'enregistrement assument encore une série d'autres fonctions relatives à la conduite de la procédure d'asile, telles qu'un premier tri des demandes par catégories d'urgence.

La Commission de gestion reconnaît l'utilité des centres d'enregistrement. Lors de sa visite du centre d'enregistrement de Genève, elle a recueilli une bonne impression concernant le travail effectué par la direction et le personnel. Qu'il puisse y avoir, dans le cadre d'une tâche aussi délicate, des différends entre les œuvres d'entraide ou que des erreurs puissent entacher le traitement de certains cas est bien compréhensible et ne change pas l'opinion globale, quelle que soit la critique à formuler dans tel ou tel cas d'espèce.

652 Demandeurs d'asile sans papiers d'identité

Une des difficultés essentielles de l'exécution des renvois à l'issue de la procédure d'asile réside dans l'absence de documents de voyage garantissant la réadmission du requérant par son pays de provenance. De nombreux demandeurs d'asile cachent l'existence de papiers d'identité et violent ainsi leur devoir de collaboration. L'ODR a donc publié une directive interne selon laquelle les centres d'enregistrement doivent exiger des requérants démunis de tout document de

voyage de fournir des pièces d'identité déposées éventuellement ailleurs avant de pouvoir pénétrer dans le centre d'enregistrement. Dans sa troisième version, datée du 10 juillet 1992, la directive précise que cette exigence ne représente pas une condition d'ouverture de la procédure d'asile. Les demandeurs s'annonçant à la loge d'un centre d'enregistrement sans papiers d'identité et ne pouvant pas rendre crédible le fait qu'ils ne disposent vraiment pas de tels documents, se verront rappeler leur obligation de collaboration et demander d'apporter des papiers peut-être déposés ailleurs. Ils recevront une attestation prouvant qu'ils se sont présentés à un centre d'enregistrement pour y demander l'asile. Les requérants qui reviennent devront être pris en charge par le centre s'ils présentent des pièces d'identité ou rendent vraisemblable le fait qu'ils n'en possèdent point.

Alors qu'avant la publication de cette directive quelque 40 pour cent des demandeurs ne déposaient pas de papiers d'identité, il n'y a plus aujourd'hui que 15 pour cent d'entre eux qui se présentent à un centre d'enregistrement sans ces documents. La directive représente donc un moyen d'exécution efficace de l'obligation de collaboration du requérant. Mais elle a pour conséquence qu'environ 50 pour cent des personnes sans pièces d'identité ne se présentent plus auprès du même centre d'enregistrement. L'ODR ne sait pas combien d'entre eux s'annoncent à un autre centre en Suisse, ou auprès d'un autre pays d'accueil. Il faut donc admettre que la mesure a un effet intimidant sur certains demandeurs qui, alors, renoncent parfois à déposer une demande en Suisse, même s'ils sont de véritables réfugiés.

Voilà pourquoi la directive précitée est source de litige entre les autorités fédérales et les œuvres d'entraide. Celles-ci y voient une condition d'admission contraire à la procédure d'asile. Refuser l'accès à la loge d'un centre d'enregistrement à un requérant est un signe évident de rejet, sans compter toutes les barrières linguistiques existantes. En outre, l'ODR estime que la procédure d'asile n'est ouverte que lorsque les demandeurs ont consenti les efforts que l'on peut raisonnablement attendre d'eux pour établir leur identité. Du point de vue de l'office, il ne s'agit là que de modalités du dépôt de la demande, autrement dit d'exigences semblables à celles que les requérants rencontreront tout au long de la procédure administrative.

Une œuvre d'entraide a procédé à une enquête dans un centre d'enregistrement afin d'établir comment cette directive de l'ODR était appliquée; elle a constaté que, dans certains cas, la pratique s'en écartait. Ainsi en serait-il du droit des demandeurs de recevoir l'attestation prouvant qu'ils se sont présentés au centre d'enregistrement concerné pour y déposer une requête d'asile. Il en irait de même de l'obligation, lors du deuxième entretien, d'interroger les requérants; l'interrogatoire au sujet des motifs invoqués pour l'absence de papiers d'identité ne devrait pas être mené uniquement par du personnel de Securitas, mais bien par des personnes qualifiées du centre. Enfin, celles-ci ne seraient pas habilitées à juger si les papiers fournis sont falsifiés ou non. Ces droits des requérants, et d'autres encore, ne seraient pas toujours pleinement garantis dans la pratique.

Le secrétariat central de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés juge la pratique et la directive illégales. Selon lui, l'ODR se réserve de la sorte le droit de déterminer à quel moment la procédure d'asile est ouverte en cas de demandes non étayées par des papiers conformes. A ses yeux, la loi sur l'asile ne confère pas

un tel pouvoir d'appréciation aux autorités. Bien plus, il estime que la procédure d'asile est ouverte dès le premier entretien. Enfin, les modalités actuelles aboutissent, selon lui, à une procédure d'admission qui a été formellement rejetée par le législateur lors de l'adoption de l'APA.

La Commission de gestion est d'avis que les requérants d'asile qui cachent leurs papiers d'identité font un usage abusif des garanties que leur octroie notre procédure d'asile, dans le respect des principes de l'Etat de droit. Les autorités compétentes sont contraintes de trouver le moyen d'endiguer de tels abus. La directive s'est manifestement révélée efficace. Elle accélère également la procédure et contribue au traitement équitable de tous les requérants. Mais il n'en demeure pas moins qu'elle doit être appliquée correctement et de manière identique par tous les centres d'enregistrement.

Le problème principal reste que cette directive peut avoir un effet dissuasif sur de véritables réfugiés. Voilà qui doit être évité de la façon suivante: cette disposition ne sera pas utilisée comme condition d'admission; en fait, la procédure d'asile est déjà ouverte par le premier entretien, aux termes de la loi. L'attestation que le centre d'enregistrement établit à ce moment-là devrait donc confirmer que le requérant a déposé une demande d'asile, mais que la procédure est simplement interrompue afin qu'il puisse collaborer à l'établissement de son identité.

La directive a désormais une base légale expresse dans la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, dans la mesure où elle oblige les demandeurs d'asile à collaborer à la procédure. La nouvelle disposition de l'article 12b de la loi sur l'asile contraint en effet le demandeur à fournir ses documents de voyage et ses papiers d'identité dès son arrivée au centre d'enregistrement. Les dispositions de la directive qui visent, au contraire, à ce que les demandeurs d'asile qui ne présentent pas de papiers lors du premier entretien au centre d'enregistrement soient (au bout d'un certain temps) exclus de la procédure d'asile n'ont toujours pas de base légale à cet égard. En effet, d'après la loi sur l'asile, tout demandeur a droit à l'ouverture d'une procédure, même s'il n'a pas de papiers. C'est en cours de procédure qu'il convient d'examiner la véracité de ses dires à ce sujet. L'obligation de collaborer ne constitue pas la base d'une procédure d'admission cachée.

La nouvelle loi contient en outre les mesures nécessaires pour faire pression sur le demandeur d'asile afin qu'il présente les papiers en sa possession.

653 Centres de procédure

Depuis 1991, les demandes d'asile déposées dans le canton de Zurich sont traitées par la Confédération et le canton. L'audition directe par le canton et la décision de l'office ont lieu sous le même toit, ce qui accélère la procédure et favorise la qualité des décisions. Les expériences sont jugées positives aussi bien par le canton que par la Confédération, même si les charges pour l'ODR sont considérables. L'avantage principal réside dans la meilleure information des personnes procédant à l'audition, grâce à la présence de l'ODR. La qualité des procès-verbaux servant de base aux décisions des fonctionnaires fédéraux en est améliorée. De plus, le va-et-vient du courrier entre Zurich et Berne disparaît. Dans l'ensemble, la durée de la procédure est réduite et la motivation des collaborateurs augmente.

Pour obtenir ces avantages, l'ODR doit avoir un service à Zurich. Cela se justifie pour ce canton, qui doit s'occuper, avec un pourcentage de répartition de 17 pour cent, d'un nombre élevé de demandeurs d'asile. Mais une extension de ce modèle à d'autres cantons ou régions laisse l'office plutôt sceptique tant que les petits cantons ne se regroupent pas pour constituer un pourcentage de répartition d'environ 20 pour cent.

La Commission de gestion considère que le centre de procédure de Zurich a fait ses preuves. Étant donné le nombre actuel des demandes, une extension de ce modèle ne correspond pas à un besoin. Mais si les conditions devaient se modifier sensiblement, il y aurait lieu d'examiner l'opportunité d'ouvrir d'autres centres de ce type.

654 Préparation des décisions par les cantons

La procédure d'asile peut être conduite sous trois formes différentes. En principe, l'audition relative aux motifs de l'asile se fait par les autorités cantonales. L'office prend sa décision sur la base du procès-verbal, éventuellement après des mesures d'instruction complémentaires ou à la suite d'une audition supplémentaire. La loi prévoit une variante dans son article 15, 3^e alinéa: l'office peut entendre directement le requérant. Cette modalité doit être encouragée lorsque l'organisation le permet et que la procédure peut s'en trouver fortement accélérée. Enfin, il peut être prévu, à l'inverse de cette variante, que les offices cantonaux, sous la direction de l'office, préparent à son intention des décisions rendues dans le cadre d'une procédure accélérée. La Confédération rembourse les dépenses de personnel engagées à cet effet par les cantons.

Jusqu'à présent, l'usage de l'*audition directe par la Confédération* est demeuré limité, même si ce moyen pourrait augmenter la qualité de l'établissement des faits, accélérer la procédure et, selon le principe de l'immédiateté, revêtir une forme plus équitable. L'office redoute cependant des effets négatifs sur le plan des finances, de l'organisation et du personnel, et ne souhaite pas décharger les cantons de leur coresponsabilité. En outre, il est pour lui plus rationnel de charger ses fonctionnaires de la préparation des décisions et de laisser les auditions aux cantons.

La Commission de gestion n'a pas examiné en détail cette variante de procédure. Il conviendrait de déterminer, dans le cadre de la transformation de l'APA en droit ordinaire, s'il convient d'y recourir plus souvent.

La préparation des décisions par les cantons est appréciée de diverses manières. Certains cantons l'ont rejetée dès le départ, considérant cette démarche comme un premier pas vers le transfert de la procédure d'asile aux cantons; d'autres en ont profité et ont ainsi fait de bonnes expériences. Par exemples, le canton de Genève est convaincu que s'il a si bien réussi à réduire la durée de la procédure, c'est grâce à cette formule. De l'avis de l'ODR, cette variante n'est ni efficace, ni soutenable sur le plan de la gestion. Elle occasionne d'importantes charges supplémentaires en matière de coordination et d'assistance, et l'effet d'accélération escompté serait inexistant. L'office examine si cette variante de procédure doit être définitivement abandonnée. Les cantons qui veulent continuer à en faire usage peuvent le faire aussi longtemps que la question ne sera pas tranchée.

La Commission de gestion y voit toutefois une variante du fédéralisme, dont il faut exploiter les points forts. Dans certains cas, la procédure est manifestement propre à augmenter la motivation des autorités cantonales. Elle devrait donc être utilisée là où elle a fait ses preuves. Le passage à une procédure cantonale n'est pas le but visé par cette formule. Une telle solution ne serait ni possible, ni souhaitée.

655 Commission de recours en matière d'asile

La Commission de recours en matière d'asile se situe à la limite du cadre fixé à la présente inspection. De plus, il s'agit d'une instance judiciaire, qui ne peut être surveillée par la Commission de gestion que moyennant certaines restrictions. La question controversée de savoir si la commission de recours respecte en sa jurisprudence le principe de l'égalité devant la loi ne sera pas abordée ici, mais au cours de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral, pour autant que ce soit possible. L'exécution du droit en matière d'asile est toutefois compromise par la commission de recours, dans la mesure où des problèmes d'organisation limitent la contribution que cette instance pourrait apporter à la solution de ce problème.

La commission de recours est entrée en fonction en avril 1992. Elle devait hériter de l'instance précédente, le Service des recours du DFJP, de quelque 6200 recours pendants. Durant la phase d'introduction, le nombre des cas non réglés est monté à quelque 9500 jusqu'en novembre 1992. Dans le courant de 1993, la commission de recours réussissait à réduire le nombre des cas en suspens de 2000 dossiers environ. Mais à fin 1993, il y avait encore plus de 7000 recours en suspens. La commission fixe, de sa propre compétence, les priorités suivantes:

- traitement de nouveaux recours selon le principe «last in – first out»;
- liquidation des cas anciens repris du service des recours du DFJP;
- examen des cas de requérants délinquants.

Jusqu'à présent, elle n'est pas parvenue à respecter la directive du DFJP lui enjoignant de régler les recours de 20 000 personnes par an. Elle constitue donc, dans la procédure d'asile, un véritable goulet d'étranglement. Sa capacité de décision insuffisante est en grande partie responsable du fait que les frais d'assistance en matière d'asile continuent d'augmenter et que le nombre des requérants ayant déposé une demande depuis fort longtemps et pouvant devenir des cas humanitaires ne peut être réduit plus rapidement.

La commission de recours est ainsi soumise à une pression considérable, ce qui peut créer une tension au niveau des principes de l'Etat de droit régissant l'activité judiciaire. Le tribunal a préparé, au vu de cette situation, une *stratégie* visant à augmenter la capacité de règlement et s'intégrant au projet du DFJP relatif au potentiel stratégique dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Dans ce secteur, un plan défini concernant l'ampleur du potentiel et tenant compte des ressources nécessaires devrait donc servir de base. La commission devrait être dotée, à long terme, d'un personnel qualifié qui puisse être étoffé par un contingent d'appoint susceptible d'être opérationnel rapidement. Pour l'instant, la commission compte cependant renoncer à cette stratégie; elle espère accroître sensiblement ses résultats, s'étant fixé de les améliorer de 20 pour cent en 1994 par rapport à 1993.

L'une des caractéristiques de l'*organisation du tribunal* est que le travail n'est pas réparti entre les sept chambres selon les pays de provenance, ou selon des critères matériels, mais par canton. Cette structure renforce le besoin de coordination parce que, ainsi, les mêmes questions doivent être tranchées par les sept chambres, et qu'il faut garantir dans la pratique le principe de l'égalité devant la loi. Si ces limites de compétence sont strictement respectées, il existe en outre le risque d'une répartition inégale des charges entre les différentes chambres.

En principe, la Commission de gestion ne remet pas en cause l'organisation de l'instance de recours, car celle-ci peut au moins se révéler judicieuse pour les chambres statuant en langue française. Mais une application souple du partage des compétences et un équilibre efficace dans la répartition des recours s'avèrent indispensables. Le tribunal a commencé à procéder aux changements nécessaires à cet effet.

Le statut du président de la Commission de recours en matière d'asile constitue une lacune dans l'organisation de ce tribunal. Contrairement aux sections de l'ODR, les chambres de la commission ont besoin d'indépendance judiciaire et ne peuvent donc être contraintes par le président – comme le ferait un directeur d'office – à garantir une pratique fondée sur l'égalité de traitement et à toutes faire preuve de la même efficacité. Le président actuel se voit en outre limité, sur la base de l'ordonnance concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile, à un rôle de simple directeur administratif du tribunal. Il ne dirige pas sa propre chambre. Il est toutefois directeur de la conférence des présidents et bénéficie d'un droit de codécision sur des questions juridiques d'importance fondamentale et sur des modifications de la pratique.

La Commission de gestion pense que le président de la Commission de recours en matière d'asile devrait également exercer une activité de juge. Comme le président du Tribunal fédéral, il a besoin d'un directeur administratif à ses côtés pour lui permettre de se concentrer sur les problèmes de jurisprudence.

Le traitement prioritaire des cas des requérants délinquants et suspects de délits est un exemple de la *pratique inégale des chambres*, à laquelle il s'agit absolument de mettre fin. Dans ce contexte, les présidents des différentes chambres ne sont pas d'accord pour décider dans quelle mesure il faut accéder à la requête des autorités cantonales de police; celles-ci souhaitent que des requérants suspects de délits fassent l'objet, en matière de droit d'asile, d'une décision dans un délai tel que la procédure y relative soit close avant qu'une détention préventive ou qu'une exécution de peine ne touche à sa fin. Selon les autorités de police, il est vital d'empêcher que des requérants puissent s'évanouir dans la nature à ce moment-là. Elles souhaitent, si possible, exécuter immédiatement le refoulement. Une chambre de la commission de recours approuve pleinement cette demande, alors qu'une autre n'est prête à modifier ses priorités qu'en présence d'un jugement pénal entré en force au sujet du requérant d'asile. Les autres chambres tentent de trouver un équilibre entre l'urgence de l'intérêt que fait valoir la police et leurs propres priorités.

A la demande de la Commission de gestion, la Commission de recours en matière d'asile a assuré aux autorités cantonales qu'elle accorderait un traitement prioritaire dans ces cas fondés, sans indiquer toutefois de critères uniformes pour l'avenir. Ainsi, elle se réserve le droit de se conformer à d'autres priorités et

d'apprécier elle-même les motifs du traitement prioritaire exigé pour un recours, appréciation qui, de nouveau, pourra donner lieu à une pratique différente de la part des chambres, en l'absence de critères communs.

La Commission de gestion considère qu'il appartient au tribunal de trouver une solution uniforme à ce problème. Dans l'intérêt de la tâche globale, il faudrait cependant que la priorité de traitement soit accordée aux cas des requérants suspectés de délits.

Le goulet d'étranglement que constitue aujourd'hui la commission de recours doit, de l'avis de la Commission de gestion, être supprimé de toute urgence. Le nombre de cas à liquider indiqué par le DFJP – 20 000 personnes par an – doit être maintenu. Afin que cela soit possible dans un délai utile, la commission de recours a besoin d'un programme d'action relatif à la liquidation de la montagne de cas en suspens. Cela peut se réaliser par le biais de l'institution temporaire d'une chambre supplémentaire, ou en ayant recours à des juges à temps partiel, comme c'est le cas des juges suppléants extraordinaires du Tribunal fédéral à Lausanne. La commission de recours estime que certaines de ses fonctions pourraient être restreintes en matière administrative et que, partant, le secteur des collaborateurs juridiques en serait renforcé. Evidemment, des postes supplémentaires de juges devraient être créés. La Commission de gestion pense qu'il faut également examiner si des collaborateurs juridiques qualifiés ne pourraient être promus juges, jusqu'à ce que les cas en suspens soient réglés.

La commission de recours espère pouvoir améliorer suffisamment ses performances pour ne pas avoir à recourir à un tel programme d'action. Elle a l'intention de le prouver dans le courant du premier semestre 1994. Elle compte liquider en 1994 2000 à 3000 cas en suspens. Selon la Commission de gestion, le Conseil fédéral devrait, sur la base de cette expérience, statuer encore dans le courant de l'année 1994 sur l'exécution d'un programme d'action.

La commission de recours est confrontée à un problème d'efficacité fondamentale qui semble difficile à résoudre. La Suisse est tenue par la Convention européenne des droits de l'homme de mettre sur pied une instance de recours conforme aux principes de l'Etat de droit. Dans sa forme actuelle, la Commission de recours en matière d'asile occasionne des dépenses considérables tout en étant d'une utilité très limitée: environ 60 pour cent de tous les requérants dont la demande a été rejetée par l'ODR en appellent à l'instance de recours. Mais celle-ci n'admet le bien-fondé des recours que dans 1,3 pour cent des cas.

La Commission de gestion estime qu'il serait souhaitable de diminuer le taux des recours et d'augmenter par là le pourcentage de succès. L'introduction d'une obligation d'avance de frais par le programme d'assainissement 1993 pourrait réduire le taux des recours et, du même coup, le manque à gagner occasionné par le non-paiement des frais de procédure.

Toutefois, il faut s'attendre à ce que, dans la majorité des cas, le droit à l'assistance judiciaire soit invoqué, et qu'ainsi la durée de la procédure soit notablement allongée. Selon le Conseil fédéral, la commission de recours doit juger elle-même s'il vaut la peine d'introduire une avance de frais.

Un problème important lié à l'exécution du droit en matière d'asile est l'*application des décisions de renvoi* de la Confédération. Cette tâche relève de la compétence des cantons. Mais leurs moyens d'application sont limités. En premier lieu, c'est l'affaire de la personne renvoyée d'assumer sous sa propre responsabilité les obligations découlant de la décision de renvoi et de quitter la Suisse dans le délai imparti. Des mesures de contrainte ne sont autorisées que si le délai est dépassé ou si des indices concrets permettent de conclure que la décision ne sera pas respectée. C'est surtout l'hypothèse de la disparition qui vient à l'esprit. Le fait est que l'on ne peut confirmer officiellement le départ des requérants que pour un tiers de ceux qui ont été déboutés. Les deux tiers restants partent sans remettre le formulaire requis ou disparaissent en Suisse. En raison du chômage croissant régnant chez nous, la dernière hypothèse devrait être moins fréquente qu'auparavant. Mais il est impossible de connaître la proportion exacte des requérants disparaissant en Suisse pour une période indéterminée.

En cas de décisions de non-entrée en matière, l'ODR, suite à l'adoption de l'APA, ordonnait en principe l'exécution immédiate du renvoi et supprimait l'effet suspensif d'un éventuel recours. Les cantons refoulaient les personnes concernées immédiatement après la notification de la décision. Cette pratique a été déclarée illégale par la Commission de gestion et, ultérieurement, par la Commission de recours en matière d'asile. Depuis peu, un délai de départ est donc fixé dans chaque cas, délai qui commence à courir au plus tôt le lendemain de la notification de la décision de renvoi. En pratique, l'office fixe ce délai de telle sorte qu'il y ait une période de deux semaines entre la date de la décision et l'échéance du délai afin que les autorités cantonales aient le temps de préparer le refoulement. Mais la décision n'est notifiée aux personnes concernées qu'un jour avant l'échéance du délai de départ. Ainsi, le danger de disparition est limité, mais il n'est pas totalement supprimé. Dans le projet de loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, il est maintenant prévu que la personne à expulser ne peut être retenue que pendant trois jours au maximum. Pendant ce laps de temps, la commission de recours doit statuer sur l'effet suspensif d'un recours déposé contre le renvoi.

Un refoulement dans le pays de provenance n'est possible que si la personne concernée possède des *documents de voyage* prouvant qu'elle est ressortissante de ce pays, de sorte que celui-ci soit obligé de la réadmettre sur son territoire. Des requérants qui n'ont pas déposé de papiers d'identité au cours de la procédure ne peuvent donc pas être refoulés avant d'avoir fourni leurs papiers d'identité. Selon la séparation générale des compétences dans le droit concernant la police des étrangers, les cantons doivent s'efforcer d'obtenir auprès des ambassades des pays de provenance l'établissement de documents de voyage pour les personnes à refouler. Voilà une première source fréquente de difficultés, qui ne peuvent être maîtrisées qu'au niveau diplomatique. Les cantons sont très mal équipés pour mener à bien de telles affaires et sont donc dépendants de l'aide du coordinateur en matière d'asile du Département fédéral des affaires étrangères. Les cantons qui ont été consultés par la Commission de gestion exigent que la Confédération se charge de fournir les papiers aux cantons. L'ODR est certes disposé à soutenir

les cantons, mais ne souhaite pas assumer l'intégralité de cette tâche. La constitution fédérale et la loi sur l'asile, selon l'office, ne permettraient pas un tel procédé. De plus, ce dernier craint de devoir engager du personnel supplémentaire à cet effet. Enfin, il ne serait pas compétent pour amener, par contrainte, les requérants faisant l'objet d'un renvoi aux représentations étrangères, comme il doit souvent le faire. L'office est d'avis que, s'agissant des cas nouveaux, le problème est largement résolu du fait que des papiers d'identité sont exigés des requérants lorsqu'ils se présentent au centre d'enregistrement. Toujours selon lui, seuls les cas anciens représentent encore un problème sur ce plan.

La Commission de gestion considère que le problème, même s'il est moins aigu, se posera encore. La Confédération est évidemment mieux équipée pour obtenir des papiers d'identité, dans le cadre de ses relations avec les représentations diplomatiques des autres pays. Par conséquent, elle devrait relever les cantons de cette obligation. Il y a lieu d'examiner s'il ne lui suffirait pas à cet effet de s'appuyer sur ses compétences en politique étrangère. La question devrait être examinée à l'occasion de la transposition des dispositions de l'APA dans le droit ordinaire.

S'agissant de l'exécution de la détention en vue du refolement, on manque actuellement de lieux d'hébergement sûrs, car les prisons cantonales sont surpeuplées. C'est la raison pour laquelle le canton de Zurich a construit un centre de refolement à l'aéroport de Kloten.

La Commission de gestion juge que ce procédé est adéquat et qu'il mérite le soutien de la Confédération. L'édification de centres de refolement propres à la Confédération irait toutefois à l'encontre du partage actuel des compétences.

Dans l'ensemble, la Commission de gestion constate que l'exécution des décisions de renvoi de la Confédération par les cantons n'est pas uniforme. Les autorités cantonales de police appliquent des mesures plus ou moins sévères à l'encontre des requérants qui sont passés dans la clandestinité. Afin d'améliorer l'égalité de traitement dans le cadre de l'exécution assumée par les cantons, la Confédération doit mieux informer ceux-ci et dialoguer davantage avec eux. Si l'autorité fédérale remplit ses obligations en matière de réfugiés tout en les rendant plus compréhensibles pour les cantons, elle peut s'attendre à ce que ceux-ci exécutent ses instructions correctement et en temps voulu.

7 Coopération entre la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide

Les partenaires travaillant à l'exécution du droit en matière d'asile connaissent une coopération triangulaire délicate: la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide représentent des points de vue différents dans le cadre d'une tâche commune.

71 Généralités

A la faveur des révisions de lois accélérées de ces dernières années, le Parlement a transféré au Conseil fédéral, au département et à l'office de vastes compétences

de réglementation et d'exécution. En conséquence, l'office se sent responsable de l'ensemble. Il règle, au moyen de directives détaillées, les tâches devant être exécutées par les cantons et les œuvres d'entraide.

Les *cantons* en appellent, de façon différenciée, à leur autonomie en matière de police et d'assistance. Alors que certains d'entre eux sont heureux lorsque la Confédération assume la responsabilité de ce domaine sensible, d'autres en attendent un rapport davantage empreint de partenariat, même dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération.

Les *œuvres d'entraide* qui travaillent pour les requérants d'asile par l'intermédiaire du secrétariat central de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés ont toutes des rapports-différents avec la Confédération et les cantons. Elles sont surtout en contact direct avec la Confédération en matière de procédure. Elles délèguent leurs représentants, lesquels participent aux auditions afin de sauvegarder les intérêts des requérants. Ces rapports, après quelques difficultés initiales, sont désormais bien établis. Pour sa part, la Confédération estime que les œuvres d'entraide profitent parfois de leurs connaissances acquises à cette occasion, ou des moyens financiers qu'elles en tirent, pour prodiguer leurs conseils juridiques et représenter les requérants dans la procédure de recours. Mais les œuvres d'entraide assurent qu'il existe une séparation bien nette en la matière. Le domaine de l'assistance demeure toutefois leur tâche principale. Elles y sont actives sur mandat de la Confédération et de nombreux cantons (p. ex. par le versement de prestations sociales aux réfugiés et par l'encadrement des requérants dans les centres de transit de la Confédération ou des réfugiés pris en charge collectivement dans les centres d'intégration). A cet égard, leurs rapports avec la Confédération se limitent aux dépenses que celle-ci doit rembourser. De par leur nature, les œuvres d'entraide défendent ici plus fortement les intérêts des requérants, alors que la Confédération doit aussi tenir compte des problèmes de la caisse fédérale.

72 Les directives de la Confédération

L'office a édicté deux épais classeurs fédéraux de directives à propos de la loi sur l'asile; l'un concerne la procédure, l'autre l'assistance.

En matière de procédure, ces directives ne donnent pratiquement pas lieu à discussion entre les cantons et la Confédération. Il est vrai qu'en août 1991, l'Association des chefs de police des étrangers a critiqué, avec virulence parfois, ces règlements en vigueur, à propos de nombreux points particuliers. Mais l'ODR a examiné soigneusement ces reproches et a pris position une année plus tard pour appliquer ou annoncer une série de mesures à court et à long terme. Dans le cadre de la présente inspection, ces points de litige n'ont plus joué aucun rôle.

En matière d'assistance, la Confédération a nettement renforcé, ces derniers temps, les conditions générales. Les cantons critiquent à cet égard la trop forte densité normative. Ils invoquent le fait que la constitution leur confère une compétence générale en matière d'assistance. Mais comme la Confédération leur attribue le nombre des requérants sujets à assistance en vertu du droit fédéral, elle doit également assumer les frais ainsi occasionnés. En conséquence, elle se

réserve le droit d'adopter des dispositions dérogeant au droit cantonal (art. 20a de la loi sur l'asile). En vertu de cette disposition, le droit fédéral a largement supplanté le droit cantonal régissant l'assistance. Certains cantons s'inquiètent du fait que le régime constitutionnel est ainsi bouleversé. D'autres considèrent qu'il s'agit là d'une conséquence de la compétence de la Confédération sur le plan du droit en matière d'asile, mais voient dans ces prescriptions rigides une méfiance injustifiée de la Confédération à l'égard de la fonction publique et de la surveillance financière cantonales. Une exigence minimale voudrait que les cantons soient consultés avant la publication de directives concernant l'assistance et que celles-ci soient connues suffisamment tôt pour que les instances chargées de leur exécution puissent s'organiser en conséquence. On s'accorde à dire que les délais appliqués ont été parfois trop courts.

Certaines de ces critiques ont été formulées à l'occasion de la révision de l'ordonnance 2 sur l'asile. Le fait est que le Conseil fédéral a prévu des délais transitoires importants dans ce domaine.

73 Indemnisation pour les frais d'assistance et d'administration

La Confédération doit, en vertu de la loi sur l'asile, assumer tous les frais occasionnés aux cantons du fait de l'attribution de requérants. Comme les dispositions en vertu desquelles les cantons facturaient leurs frais à la Confédération n'avaient pas les effets escomptés, des *prescriptions détaillées* concernant les décomptes ont été édictées. Leur respect devant être contrôlé par l'office et par le Contrôle fédéral des finances, il en est résulté un travail de facturation disproportionné pour les cantons. Ceux-ci se plaignent de la méfiance témoignée à leur égard et exigent, en guise de solution, l'application d'un forfait satisfaisant pour la couverture des frais. Ils font remarquer que, s'agissant des objets où cette formule est déjà utilisée, certains forfaits sont insuffisants pour couvrir les frais effectifs. Par exemple, les prestations du personnel d'assistance sont facturées sur la base du nombre des nouveaux requérants, et l'indemnisation porte sur une durée moyenne de six mois. En réalité, les demandeurs restent souvent bien plus longtemps sous la protection des cantons en raison des retards de procédure pris par l'ODR et la Commission de recours en matière d'asile, ce qui entraîne un surcroît de coûts, même si l'encadrement est d'autant moins important que la durée de séjour est longue. Ainsi, les cantons supportent les conséquences d'une planification restrictive de la Confédération et, de plus, de la durée de la procédure effective. Cette divergence n'est toujours pas supprimée par la nouvelle ordonnance 2 sur l'asile. La Confédération continue à calculer les postes d'encadrement sur la base d'une durée moyenne de six mois.

La Conférence suisse des institutions d'assistance publique et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales ont clairement abordé, entre autres, ce point litigieux dans leur prise de position concernant la nouvelle ordonnance 2 sur l'asile. Ces deux organes exigent une *véritable indemnisation* sous forme de forfait, qui réduise autant que possible la nécessité de contrôles de la part de la Confédération. Selon eux, l'autonomie d'action et la responsabilité des cantons et des communes doivent être renforcées en maintenant le principe de la couverture complète des dépenses consenties au titre de l'assistance. Afin de réaliser la

simplification administrative souhaitée, ils estiment que les directives, les circulaires et les processus administratifs doivent se fonder sur la nouvelle ordonnance et être élaborés en collaboration avec des spécialistes. Les directeurs cantonaux des affaires sociales craignent notamment que les forfaits ne soient pas conçus comme des indemnités fixes mais comme des valeurs limites. Dans cette hypothèse, les cantons conserveraient l'obligation d'établir une facturation détaillée, ce qui serait contraire au principe même du forfait.

La nouvelle ordonnance 2 du 24 novembre 1993 sur l'asile fixe un véritable forfait pour le secteur des prestations de soutien, comme l'argent de poche, la nourriture, les vêtements et les chaussures, postes pour lesquels est versé un forfait de 18 francs par jour et par demandeur d'asile. Les frais d'hébergement continuent à faire l'objet d'une indemnisation des cantons pour leurs dépenses effectives – dans la mesure où ils correspondent à des solutions adéquates et économiques. S'agissant des frais médicaux, on s'en tient au système connu jusqu'ici, mais en augmentant la somme à partir de laquelle une garantie de remboursement est exigée. La Confédération assume les frais médicaux sur la base de décomptes individuels. Le nombre des postes d'encadrement financés par la Confédération continue d'être déterminée selon le mode de calcul actuel. Mais l'on renonce à la facturation des coûts salariaux effectifs. En leur lieu et place, la Confédération paie aux cantons un forfait brut de 80 000 francs par poste d'encadrement. Elle continue d'assumer les frais effectifs du voyage de retour des demandeurs déboutés, mais paie désormais un forfait de 100 francs par personne et par jour pour les frais engendrés par la détention en vue du refoulement.

Les représentants des cantons qui ont été entendus durant la présente inspection acceptent, dans l'ensemble, le résultat de la révision de l'ordonnance 2 sur l'asile. Ils en attendent que les simplifications exigées par les cantons sur le plan pratique deviennent vraiment une réalité. Ils formulent de sérieuses réserves, notamment en ce qui concerne le financement des postes d'encadrement. Celui-ci ne devrait pas être déterminé en fonction du nombre des requérants qu'il est prévu d'attribuer aux différents cantons, mais selon l'effectif réel des demandeurs et des personnes provisoirement admises.

Un représentant cantonal critique le fait que les forfaits par poste d'encadrement soient fixés de façon uniforme pour toute la Suisse, sans tenir compte de la différence des coûts salariaux entre les régions urbaines et campagnardes. L'office a renoncé à échelonner ces forfaits parce que les divergences de salaire ne suivent pas une structure uniforme et que les cantons n'ont pu se mettre d'accord sur un barème.

La Commission de gestion reconnaît que la révision précitée a aplani une part notable des différends opposant la Confédération et les cantons. Mais le but n'est pas encore atteint. Ces deux instances doivent trouver, pour les autres charges aussi, des formes d'indemnisation forfaitaire non basées sur les coûts effectifs, mais sur les dépenses prévisibles liées à des solutions peu coûteuses. Il faudra éviter autant que possible le contrôle des décomptes cas par cas et toute autre complication administrative. La philosophie prédominante jusqu'ici auprès de la Confédération était de réaliser des économies par le biais de règles et de décomptes détaillés; il faudra l'abandonner au profit de l'application modérée du système du forfait. Dans la mesure où la couverture de ces frais doit être redéfinie par la loi sur l'asile, il convient de le faire dans le cadre

de la révision en cours. Le but final est d'instaurer un forfait global pour l'assistance, les soins médicaux, l'encadrement, les frais, le perfectionnement et l'hébergement.

74 Différends avec les œuvres d'entraide

Au cours des années 1988 à 1991, la Confédération et les cantons étaient de plus en plus débordés par l'assistance qu'ils devaient fournir à tous les demandeurs d'asile. Par conséquent, ils ont davantage *recouru aux services des œuvres d'entraide* pour l'exécution de cette obligation. Sous l'effet de l'urgence et vu l'ampleur de la tâche, ils ont quelque peu délaissé l'aspect financier. Lors de la révision des factures, l'office et le Contrôle fédéral des finances ont dû contester des factures à plus d'une reprise parce qu'elles ne correspondaient pas aux dispositions légales sur le budget. Ainsi, certains cantons et certaines œuvres d'entraide n'ont pas toujours trouvé la solution la plus économique et fournissent parfois des prestations plus chères que celles d'organisations à but lucratif qui leur font concurrence. Selon les œuvres d'entraide, il s'agit de la conséquence de la qualité des prestations d'assistance qu'elles se sentent obligées de fournir en tant qu'organisations humanitaires. L'office voit là un conflit entre les deux rôles qu'elles assument et qui consistent à défendre les intérêts humanitaires des requérants et à ménager leurs propres obligations contractuelles et intérêts économiques.

Ces derniers temps, ces différends ont notablement perturbé *le climat entre la Confédération et les œuvres d'entraide*. La Confédération se voit contrainte, pour des raisons financières, de prévoir des réglementations et des contrôles toujours plus stricts afin de prévenir les abus; les œuvres d'entraide se voient atteintes dans leur droit à l'indemnisation pour leurs prestations fournies par anticipation et ont de plus en plus l'impression de ne pas être considérées par la Confédération comme des partenaires, mais comme des adversaires. La relation est encore plus tendue du fait que, désormais, la Confédération distingue dix catégories différentes d'étrangers, pour lesquelles elle fournit des subventions diverses. Tous les partenaires sont donc d'accord pour souhaiter une simplification des conditions de collaboration; mais il manque pour le moment la confiance mutuelle.

La Commission de gestion ne s'est pas penchée en détail sur les litiges en matière de décomptes. Mais elle attend de la Confédération et des œuvres d'entraide qu'elles aménagent correctement leurs relations financières. Il appartient au Contrôle fédéral des finances et au service de révision de l'ODR de corriger des erreurs ou d'éventuels abus. Mais les deux parties sont en mesure d'éviter qu'il en résulte un climat général de méfiance. La commission espère que la présente inspection contribuera à l'amélioration des contacts entre les parties et au rétablissement d'une base de confiance. La Confédération ne devrait pas édicter à elle seule des solutions d'avenir; elle devrait au contraire les élaborer en profitant du concours de ses partenaires. La commission rappelle ici deux principes éprouvés pouvant servir d'exemples en la matière:

- *A l'occasion du règlement des différends, le passé devrait être évalué selon les critères du passé et non pas dans l'optique du moment présent.*
- *Les quelques violations des règlements ne devraient pas servir de prétexte à l'instauration de contrôles supplémentaires.*

La Commission de gestion attend de l'office et de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés qu'ils poursuivent le dialogue ouvert et constructif qui a été amorcé dans le cadre de la présente inspection.

75 Problèmes divers

751 Demandeurs d'asile délinquants

L'abus du droit d'asile se trouve au premier plan du *débat politique* relatif au problème des réfugiés. Certains groupes de requérants profitent de leur droit de séjour en Suisse pour commettre des actes criminels, en particulier dans le trafic de drogue. Une part des médias et du public reproche aux autorités de ne pas prendre de mesures suffisamment énergiques contre de tels abus. Devant l'exemple du requérant délinquant, une part de la discussion actuelle s'enflamme lorsqu'il s'agit de la sûreté intérieure de la Suisse. Le problème a pris une telle ampleur – objectivement, mais aussi dans la conscience populaire – qu'il nécessite des mesures rapides et efficaces. L'acceptation de la politique des réfugiés menée par la Confédération fait les frais de tels abus.

L'étendue réelle de la criminalité des étrangers et des requérants d'asile en Suisse n'est pas mesurable statistiquement. Pour le canton de Zurich, on peut dire qu'à peu près la moitié des délits en matière de stupéfiants sont commis par des étrangers, et que plus d'un quart de ces étrangers sont des requérants d'asile. S'agissant du trafic de drogue, cette proportion atteint près de 50 pour cent. Les chiffres de Zurich ne sont évidemment pas représentatifs à l'échelle nationale. Par exemple, sur 120 personnes qui ont été arrêtées lors d'une vaste opération de recherche intercantonale menée dans le domaine de la drogue, il n'y avait que trois demandeurs d'asile. Prétendre que la majorité des requérants d'asile en Suisse sont des délinquants ne correspond pas à la réalité. Selon les constatations du Conseil fédéral, dire que les demandeurs d'asile contrôlent le marché de la drogue dans notre pays est aussi faux. Parmi les requérants aussi, les criminels constituent une petite minorité. Des jugements sommaires contre les étrangers ou les requérants d'asile ne se justifient donc pas sur le plan objectif.

Mais, objectivement, le problème s'est aggravé au cours des dernières années. Alors qu'auparavant, des requérants (p.ex. des ressortissants sri lankais) ne devenaient des trafiquants de drogue qu'une fois arrivés en Suisse, aujourd'hui cela se passe en partie sous forme de criminalité organisée: des étrangers séjournant depuis longtemps dans notre pays engagent dans leur patrie (p.ex. au Kosovo) de la parenté ou d'autres ressortissants dans le but de les faire travailler ici comme trafiquants de drogue. La procédure d'asile sert tout simplement à assurer à ces gens le droit de séjourner pour quelque temps chez nous. Mais, aujourd'hui encore, il y a beaucoup plus de demandeurs d'asile qui sont utilisés par des tiers dans le trafic de drogue que de demandeurs qui viennent en Suisse avec l'intention d'y commettre des actes délictueux. Alors que les cas précédents ne représentaient pas un problème spécifique de l'asile, cette forme de crime organisé constitue un abus typique en matière d'asile.

Si l'on veut trouver une solution objective au problème, il faut distinguer les *requérants d'asile trafiquants de drogue* des *trafiquants de drogue requérants d'asile*.

Si des requérants deviennent des trafiquants, c'est alors un problème de la politique générale de la drogue. Les demandeurs d'asile sont peut-être plus exposés à ce danger parce qu'ils vivent parfois une situation particulièrement instable sur le plan psychique et social. La tâche de la politique de la drogue, qui consiste à trouver ici la meilleure voie possible au moyen de la prévention ou de la répression, est, dans ces cas, la même pour les requérants que pour la population suisse.

Il en va toutefois autrement lorsque des trafiquants de drogue étrangers peuvent s'implanter en Suisse à la seule faveur du droit d'asile. La politique en la matière doit donc veiller à ce qu'un tel abus soit empêché ou, le cas échéant, puni. Le problème des réfugiés et celui de la drogue doivent ainsi faire l'objet d'une différenciation soigneuse et être abordés par une stratégie propre à chacun d'eux. Fondamentalement, *la criminalité liée à la drogue n'est pas un problème d'asile*, mais un problème de poursuite pénale. Ces problèmes sont connexes lorsque la procédure d'asile permet le séjour de trafiquants de drogue en Suisse et que la délinquance liée à la drogue fait ombrage à l'acceptation de la politique des réfugiés en Suisse.

La Commission de gestion estime que la mesure la plus importante au niveau du droit en matière d'asile, dans la lutte contre la délinquance des requérants impliqués dans le trafic de drogue, est le traitement prioritaire des demandes déposées par des personnes suspectées de délits. L'accélération de la procédure d'asile doit raccourcir le séjour de délinquants en Suisse et limiter ainsi les développements fâcheux. Le but à atteindre impérativement est qu'une décision définitive soit rendue au plus tard au moment où la peine est purgée. Le refoulement peut alors également intervenir sans délai dans les cas où aucune expulsion judiciaire n'a été prononcée. Aujourd'hui, le risque est de devoir relâcher le délinquant en vertu de son droit de résidence en tant que demandeur d'asile et de voir ce dernier disparaître de nouveau dans le milieu de la drogue. Ce genre de problème n'existe pas lorsque le juge pénal prononce l'expulsion judiciaire. Selon un récent arrêt du Tribunal fédéral, la procédure d'asile ne protège pas contre ce genre d'expulsion. Le juge pénal peut également décider, à titre préjudiciel, des perspectives d'une demande d'asile.

La Commission de gestion accepte le règlement adopté par l'ODR en matière de priorités pour le traitement des cas de requérants suspectés de délits. Selon une directive datant de 1992, les dossiers des demandeurs contre lesquels une enquête pénale a été ouverte doivent être traités de toute urgence.

La commission est consciente que le problème ne sera pas résolu pour autant avec ces démarches. Celles-ci ne constituent que les premiers pas nécessaires de cette entreprise.

Avec la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, le Conseil fédéral et le Parlement ont réagi notamment face au problème des requérants d'asile délinquants. La loi permet, à certaines conditions, une détention préventive de trois mois au maximum et une détention en vue de l'expulsion de neuf mois au plus. D'une part, elle vise à mettre en œuvre une procédure de renvoi ressortissant à la police des étrangers. D'autre part, elle veut assurer la protection des tierces personnes et endiguer l'entrée en Suisse d'étrangers impliqués dans le trafic de drogue. Elle ne permet toutefois pas d'interner des

requérants suspects ou récalcitrants. Par conséquent, il demeure nécessaire d'accélérer la procédure d'asile, même après l'adoption de cette loi.

752 Cas humanitaires de requérants d'asile ayant déposé une demande depuis fort longtemps

L'APA prévoit que, pendant la durée de la procédure, seul le droit en matière d'asile est appliqué et qu'aucune procédure d'autorisation relevant de la police des étrangers ne peut être introduite. Constitue une exception l'article 17, 2^e alinéa, APA, qui stipule que le canton peut accorder une autorisation de séjour relevant de la police des étrangers si la demande d'asile a été déposée plus de quatre ans auparavant. Le cas échéant, le *droit de l'asile et celui de la police des étrangers* sont applicables conjointement. Le délai d'interdiction de quatre ans est une disposition du droit en matière d'asile, alors que les conditions matérielles pour la reconnaissance d'un cas personnel d'extrême gravité, selon l'article 13 f de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, relèvent du droit de la police des étrangers.

Le DFJP a confirmé, dans une *circulaire* à l'intention des cantons, datée du 21 décembre 1990, que des motifs médicaux impératifs étaient exigés pour l'octroi d'une autorisation de séjour humanitaire ou que le refus d'une telle autorisation devait impliquer des conséquences extrêmement graves pour le requérant, au sens de la pratique constante du département et du Tribunal fédéral. A l'occasion d'une inspection effectuée par la Commission de gestion du Conseil national, le département a relativisé sa position et a décrit la circulaire en question comme étant une simple expression de la pratique constante. Comme celle-ci tient également compte du degré d'intégration des étrangers dans la société suisse, les cantons bénéficient donc à nouveau de la marge d'appréciation nécessaire à l'évaluation des cas humanitaires.

L'article 17, 2^e alinéa, APA, utilise une *formule potestative* au bénéfice des cantons. A l'inverse de la procédure d'autorisation relevant de la police des étrangers, il n'est pas prévu ici que les requérants d'asile concernés aient le droit de demander une autorisation pour des motifs humanitaires. Il en résulte, pour les autorités cantonales, l'obligation, dans chaque cas d'asile dépassant les quatre ans mais n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision définitive, d'examiner si les conditions d'octroi d'une autorisation pour des motifs humanitaires sont remplies. Ce point de vue, communiqué par le DFJP dans la circulaire précitée, est contesté par quelques cantons évoquant la charge qui en résulterait pour eux. Les autorités cantonales voient surtout des difficultés dans le fait que, d'une part, une décision discrétionnaire leur est confiée et que, d'autre part, l'Office fédéral des étrangers réserve malgré tout son approbation et que, à cette occasion, il ne communique pas les motifs de sa position, pour des raisons de maintien du secret. Quelques représentants des cantons se sont donc prononcés, devant la Commission de gestion, en faveur de la suppression pure et simple de l'article 17, 2^e alinéa, APA.

En décidant de trouver une solution spéciale pour les ressortissants sri lankais résidant en Suisse depuis plus de quatre ans, on a réglé la plupart des cas humanitaires. Il s'agit d'ailleurs, pour la Commission de gestion, d'un problème

dont l'importance, sous l'angle de l'exécution du droit en matière d'asile, est minime sur le plan quantitatif alors que, du point de vue humain, elle s'avère significative. Une grande part du débat public concernant les questions de réfugiés tourne autour des autorisations d'ordre humanitaire. La réglementation de l'article 17, 2^e alinéa, doit donc être prise au sérieux, et l'intégration des requérants dans le contexte suisse doit représenter le critère principal de l'appréciation du cas. Comme une interprétation restrictive des dispositions légales crée de graves problèmes aux personnes concernées, qui ne sont toutefois pas nombreuses, elle n'apparaît pas justifiée sous l'angle de la politique de l'asile. Une certaine générosité semble ici d'autant plus raisonnable que le nombre de ces affaires, avec l'accélération de la procédure d'asile, ne va cesser de diminuer.

La véritable solution du problème des cas humanitaires réside dans la réduction de la durée de la procédure, chose actuellement réalisable. La Commission de gestion estime qu'il n'y a donc pas de besoin d'intervention du législateur. Mais comme le problème a été soulevé par des cantons, une enquête auprès de ceux-ci pourrait déterminer comment ils jugent l'article 17, 2^e alinéa, APA et les conséquences qu'occasionnerait son abrogation. En tout état de cause, et selon le droit en vigueur, le critère de base est le suivant: le principe de l'égalité de traitement exige de chaque canton qu'il examine, dans chaque cas datant de plus de quatre ans, si une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires se justifie.

8 Appréciation de l'exécution du droit en matière d'asile

81 Etat des mesures d'exécution

La Confédération et les cantons ont consenti de grands efforts pour créer les institutions nécessaires à l'exécution du droit en matière d'asile. Il existe en Suisse une structure fonctionnelle qui, dans les conditions actuelles, gère de manière efficace le domaine des réfugiés en Suisse et qui est composée de 450 fonctionnaires fédéraux, de plus de 1300 responsables de l'encadrement rémunérés par la Confédération ainsi que de nombreux fonctionnaires des polices cantonales.

Après son inspection, la Commission de gestion est convaincue que toutes les personnes impliquées dans ce travail s'engagent à fond dans cette tâche commune. Les développements les plus récents montrent également que le travail fourni porte ses fruits.

Cette évolution positive pourrait être aussi une conséquence de l'arrêté fédéral de 1991 sur la procédure d'asile. Au niveau fédéral, l'expérience acquise et le rodage de l'ODR ont également contribué à l'accélération de la procédure.

L'élément le plus important de l'accroissement de l'efficacité à l'ODR est l'augmentation des effectifs qui a eu lieu ces dernières années. Le nombre et la qualité du personnel de cet office seront tout aussi déterminants à l'avenir. La réduction du personnel opérée en 1993 a déjà eu des effets négatifs sur la capacité de travail de l'office.

La Commission de recours en matière d'asile n'est toujours pas en mesure d'accomplir sa part de travail dans le traitement des demandes. Il convient d'augmenter ses effectifs par le biais d'un programme d'action visant à réduire le nombre des dossiers en suspens.

Dans l'ensemble, ce dernier problème ne trouve pas de solution satisfaisante. Les efforts fournis par l'ODR et la commission de recours ne suffiront pas à liquider tous les cas réellement en suspens avant que le nombre des demandes n'augmente de nouveau.

La durée de la procédure est l'élément crucial de l'exécution du droit en matière d'asile. D'autres considérations entrent certes dans le choix du pays d'accueil par les demandeurs d'asile (par exemple la prospérité économique, les prestations sociales et la réputation internationale). Mais la durée de la procédure semble être pour la majeure partie d'entre eux un critère primordial. D'un autre côté, c'est sur elle que l'Etat a le plus d'influence. Il faut donc continuer de chercher la solution du problème de l'asile dans une accélération de la procédure. Il est indispensable de s'en tenir à l'objectif d'une décision définitive dans les six mois (et non pas huit, comme le prévoit le projet «Potentiel stratégique des autorités d'accueil, d'encadrement, de décision et d'exécution dans le domaine de l'asile et des réfugiés»).

Pour diminuer l'*attrait* de la Suisse aux yeux des étrangers qui choisissent notre pays pour des raisons économiques, il convient d'instaurer des *retenues sur le salaire*. Il semble qu'une augmentation du prélèvement actuel de 7 pour cent du traitement vaille la peine d'être étudiée, même si la limite n'est pas très extensible, pour des motifs d'ordre juridique et pratique.

La relation entre la Confédération et les cantons montre une fois de plus que le fédéralisme, en ce qui concerne l'exécution, constitue une structure complexe. Toutefois, dans le domaine de l'asile, les vastes compétences dont dispose la Confédération ont été bien utilisées, et la coopération avec les cantons et les œuvres d'entraide est aujourd'hui, dans l'ensemble, efficace. Du moins en ce qui concerne la procédure, les structures de la Confédération et des cantons fonctionnent comme les rouages d'une même machine.

Dans le domaine des prestations sociales, le triangle Confédération-cantons-œuvres d'entraide s'avère au contraire une conjonction difficile. Il faut essayer de la simplifier en définissant clairement le mandat de chacun et en instaurant une indemnisation forfaitaire afin de réduire au maximum les coûts occasionnés par les décomptes et de pouvoir renoncer en grande partie aux contrôles de la Confédération. Alors que, jusqu'à présent, l'ODR édictait davantage de directives pour limiter les dépenses, le versement d'indemnités forfaitaires devrait permettre de limiter le nombre de directives ainsi que les dépenses.

La phase la plus difficile de la procédure d'asile est le refoulement, qui incombe aux cantons. A cet égard, la Confédération devrait créer de nouveaux instruments ou assumer elle-même certaines fonctions. La future loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers sera une étape nécessaire dans cette direction.

82 Examen collectif

On pose actuellement, au cours de l'examen individuel des demandes, des questions qui, pour une grande part, devraient relever uniquement d'un examen collectif en relation avec les pays de provenance et les types de réfugiés.

L'évaluation des pays devrait donc être retirée de la procédure individuelle et incluse dans une nouvelle procédure collective à laquelle seraient associées les organisations concernées.

83 Programmes d'aide au retour

Toutes les améliorations en cours ou envisageables de la procédure d'asile sont fondamentalement inaptes à attaquer le problème de l'asile à la racine. L'aide sur place, dans le pays de provenance, est une solution aux problèmes internes bien plus efficace. La Suisse doit donc concentrer ses efforts sur des programmes d'aide au retour accompagnés d'une assistance spécifique qu'il convient de mettre sur pied, en collaboration avec d'autres pays européens, dans les principaux pays de provenance des réfugiés de la violence.

84 Coopération internationale

Tous les pays d'asile essaient, depuis plusieurs années, de résoudre au niveau national, le plus efficacement possible, «leur» problème de réfugiés. Certes, cet effort est justifié. Il conduit cependant à une concurrence entre les pays d'immigration, surtout en Europe. En fin de compte, le pays qui résout le mieux son problème interne d'asile est celui qui observe le moins les principes de l'Etat de droit et ceux du droit international. De tels avantages concurrentiels sont toujours de courte durée. Voilà pourquoi il est urgent d'harmoniser au niveau européen le traitement des demandeurs d'asile et d'instaurer une véritable coopération internationale en vue de fournir une assistance aux pays de provenance et de mettre en œuvre les programmes d'aide au retour. La Suisse doit continuer sur cette voie et redoubler d'efforts.

85 Priorité de politique intérieure

Le problème de l'asile est d'une immense importance en politique intérieure. Il ne suffit pas que les administrations fédérale et cantonales exécutent de manière efficace la procédure d'asile et réduisent le nombre de cas en suspens. Comme le montre le lien entre le problème de l'asile et la question très actuelle de la sûreté intérieure, les autorités politiques de la Confédération et des cantons doivent sans tarder développer une conception claire de la politique d'asile et d'immigration et l'appliquer de manière transparente pour la population. Ne sous-estimons pas les craintes qui s'expriment, pour une grande partie de la population, par des sentiments nationalistes, voire racistes! La confiance dans la politique menée par les autorités doit être renforcée par des mesures efficaces. La question de l'asile ne doit pas être traitée isolément, mais considérée en relation avec tous les aspects de la politique suisse, notamment les aspects économiques et socio-politiques. Seule cette manière de traiter le problème permettra de faire accepter à une large majorité en Suisse notre politique des droits de l'homme dans le domaine des réfugiés.

Sous cet aspect, la politique actuelle d'information de la Confédération, tant envers les cantons qu'envers le public, n'est pas suffisante. Par exemple, on manque de données statistiques sur les demandeurs d'asile délinquants, données qui permettraient de corriger les exagérations dont la criminalité des étrangers demandeurs d'asile fait couramment l'objet. On trouve un autre exemple dans la discrétion excessive qui entoure l'évaluation des pays. Tant les cantons que l'opinion publique devraient mieux comprendre et soutenir les principes que la Confédération applique pour accueillir ou renvoyer les demandeurs d'asile venant de certains pays.

86 Prévention nationale dans le domaine de l'asile

Le jugement positif porté sur la situation actuelle en matière d'exécution ne doit pas faire oublier qu'il serait impossible, dans les conditions actuelles, de maîtriser une vague de réfugiés plus importante. Le projet «Potentiel stratégique des autorités d'accueil, d'encadrement, de décision et d'exécution dans le domaine de l'asile et des réfugiés», en cours d'élaboration au DFJP, est un bon point de départ. Mais il reste trop administratif, c'est-à-dire axé trop exclusivement sur les besoins de l'ODR (et de la commission de recours) en personnel et en matériel. Un autre de ses défauts est de n'avoir pas été préparé avec la participation des cantons ni des œuvres d'entraide. Il est nécessaire d'aborder la question de manière plus pragmatique, dans l'optique d'une augmentation du nombre des demandes. Le projet devrait aller jusqu'à formuler les décisions réservées et inclure la procédure, l'encadrement et le refoulement, ainsi que les contributions de la Confédération, des cantons et des œuvres d'entraide.

Dans la perspective de situations extraordinaires, l'ODR a prévu de faire appel à des tiers, par exemple la protection civile, l'armée, les œuvres d'entraide ou des bénévoles. La Commission de gestion pense qu'il conviendrait, en premier lieu, de libérer du service militaire les collaborateurs de l'ODR, qui pourraient ainsi accomplir leur service au sein de l'office.

En outre, il faut examiner l'opportunité de créer, en prévision de situations extraordinaires, un service de volontaires dans le domaine de l'asile. On pourrait prendre pour modèle le Corps d'aide en cas de catastrophe. Le problème de l'immigration fait partie des nouvelles situations de menace que la défense générale de la Suisse doit se préparer à affronter. Ce domaine requiert donc également une organisation de prévention nationale, basée sur le système éprouvé de la milice.

9 Recommandations

91 Suivi de recommandations antérieures de la Commission de gestion

La Commission de gestion constate que sa recommandation concernant l'exécution immédiate des décisions de non-entrée en matière est suivie et qu'une nouvelle réglementation doit être édictée au niveau législatif. Le thème des autorisations de séjour pour raisons humanitaires est repris dans la recommanda-

tion 9.6.11. La présente inspection ne touche aucune autre recommandation antérieure de la Commission de gestion.

92 Points fondamentaux

921

Il faudrait mettre sur pied des programmes d'aide au retour pour les réfugiés de la violence, sur la base de la loi sur l'asile révisée et en coopération avec d'autres Etats; ces programmes devraient permettre d'accueillir provisoirement les personnes venant de pays où règne la violence, sans mener de procédure d'asile, et de les reconduire dans leur pays de provenance dans le délai voulu.

922

La décision de l'ODR sur l'évaluation des pays devrait reposer sur une procédure collective, à laquelle participeraient le Département fédéral des affaires étrangères, les cantons et les œuvres d'entraide.

923

Le Conseil fédéral devrait poursuivre et intensifier ses efforts pour améliorer la coopération internationale dans le domaine de l'asile, dans le but de mettre fin à la concurrence que se livrent les pays d'accueil pour rebuter les demandeurs d'asile, et de coopérer en participant à l'aide fournie sur place.

93 Accélération de la procédure

Les recommandations mentionnées sous ce chiffre sont à traiter avec une urgence particulière.

931

Les décisions définitives sur les demandes d'asile devraient tomber en moyenne dans un délai de six mois. La montagne de dossiers en suspens devrait être réduite au plus vite afin que le délai moyen s'applique à tous les cas pendants. Il faut donner à l'ODR les effectifs nécessaires pour atteindre cet objectif.

932

Il faudrait mener un programme d'action visant à liquider les cas en suspens afin que la Commission de recours en matière d'asile puisse rattraper son retard.

94 Amélioration des relations entre Confédération, cantons et œuvres d'entraide

941

Il faudrait, dans la droite ligne de la révision de l'ordonnance 2 sur l'asile, entreprendre le remboursement des frais d'assistance aux cantons, sous forme forfaitaire. Les différends qui opposent encore la Confédération et les cantons doivent être réglés par une indemnisation réellement forfaitaire, basée sur les dépenses prévisibles occasionnées par des solutions peu coûteuses, indemnisation qui rendrait superflu le contrôle des décomptes cas par cas.

942

Les différends qui opposent la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide en ce qui concerne les décomptes dans le domaine de l'encadrement doivent être réglés compte tenu des conditions ayant prévalu dans le passé; pour l'avenir, il convient de chercher des solutions par une discussion commune.

95 Conception future de l'exécution de la politique dans le domaine des réfugiés

951

Le projet du DFJP intitulé «Potentiel stratégique des autorités d'accueil, d'encadrement, de décision et d'exécution dans le domaine de l'asile et des réfugiés» doit être étendu à d'autres points et traiter des problèmes de capacité des cantons et des œuvres d'entraide, en coopération avec ces derniers. Le contenu reste à affiner, à préciser par des méthodes de controlling du personnel et à compléter par des mesures concrètes. Nous recommandons de proposer éventuellement à l'Assemblée fédérale une dérogation à la réglementation actuelle sur le plafonnement des effectifs.

952

Dans la perspective de situations extraordinaires, il convient d'examiner l'opportunité d'un service civil dans le domaine de l'asile.

96 Référence à des suggestions formulées dans le rapport

Par ailleurs, nous renvoyons aux suggestions formulées dans le rapport, en ce qui concerne les points suivants.

96.1 Approfondissement de l'échange de vues avec les gouvernements cantonaux (ch. 4 et 656)

96.2 Amélioration de la politique d'information et de communication de l'ODR à l'égard du public (ch. 4 et 85)

- 96.3 Aménagement des capacités nécessaires dans les cantons par le recours à des agences de travail temporaire; attribution des demandeurs d'asile d'un pays à un seul canton s'ils sont peu nombreux (ch. 63)
- 96.4 Renonciation à toute nouvelle réduction de capacité dans le domaine de l'encadrement (ch. 64)
- 96.5 Application de l'obligation de collaborer faite aux demandeurs d'asile sans papiers d'identité, mais ouverture de la procédure d'asile lors du premier entretien au centre d'enregistrement (ch. 652)
- 96.6 Renforcement du rôle de juge du président de la Commission de recours en matière d'asile et de son influence sur l'uniformité de la jurisprudence (ch. 655)
- 96.7 Traitement prioritaire des cas des demandeurs d'asile suspects ou délinquants par la Commission de recours en matière d'asile (ch. 655)
- 96.8 Mesures visant à réduire la proportion des recours (ch. 655)
- 96.9 Obtention des papiers d'identité par la Confédération (ch. 656)
- 96.10 Accélération de la procédure concernant les demandeurs d'asile suspects ou délinquants (ch. 751)
- 96.11 Générosité lors du règlement des cas humanitaires, relativement peu nombreux (ch. 752).

La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de bien vouloir prendre position avant la fin août 1994 sur le présent rapport et sur ses recommandations. Elle souhaite recevoir avant la fin juin 1996 un rapport sur l'exécution des mesures que le Conseil fédéral aura prises à la suite du présent rapport.

5 mai 1994

Pour la version de la section compétente:

Le rapporteur, Keller

Le secrétaire, Mastronardi

Pour la version de la Commission de gestion:

Le président, Schwab

Annexes:

- 1 Liste des personnes entendues
- 2 Déroulement de la procédure d'asile: tableau synoptique

Liste des personnes entendues

DFJP	M. Koller, conseiller fédéral et chef du département
ODR	M. Arbenz, ancien directeur
	M. Scheidegger, directeur
	M. Hadorn, directeur suppl.
	M. Betschart, sous-directeur
	M. Bieri, sous-directeur
	M. Supersaxo, sous-directeur
	M. Zürcher, sous-directeur
	M. Fassbind, chef suppléant de la division principale Requérants d'asile et réfugiés
	M. Civelli, chef de la section Information sur les pays et analyses de situation
	M. Bühler, chef suppléant de la section Information sur les pays et analyses de situation
	M. Schütz, chef de la division Assistance

Centre de procédure de Zurich:

M. Meyer, chef du centre de procédure et chef de division
suppléant à l'ODR

Mme Schwartz, chef de section à l'ODR

Centre d'enregistrement de Genève:

M. Lenoir, directeur

Commission de recours en matière d'asile

M. Flubacher, président

M. Monnet, président de la 1^{re} chambre

M. Schäppi, président de la 2^e chambre

M. Wieser, vice-président de la 3^e chambre

M. Netzer, président de la 4^e chambre

Mme Cotting, présidente de la 5^e chambre

M. Gysi, président de la 6^e chambre

M. Romanens, président de la 7^e chambre

Office fédéral des étrangers

M. Crittin, sous-directeur

Direction générale des douanes (avec visite du Corps des gardes-frontière à Rafz)

M. Meier, directeur d'arrondissement des douanes à Schaff-
house

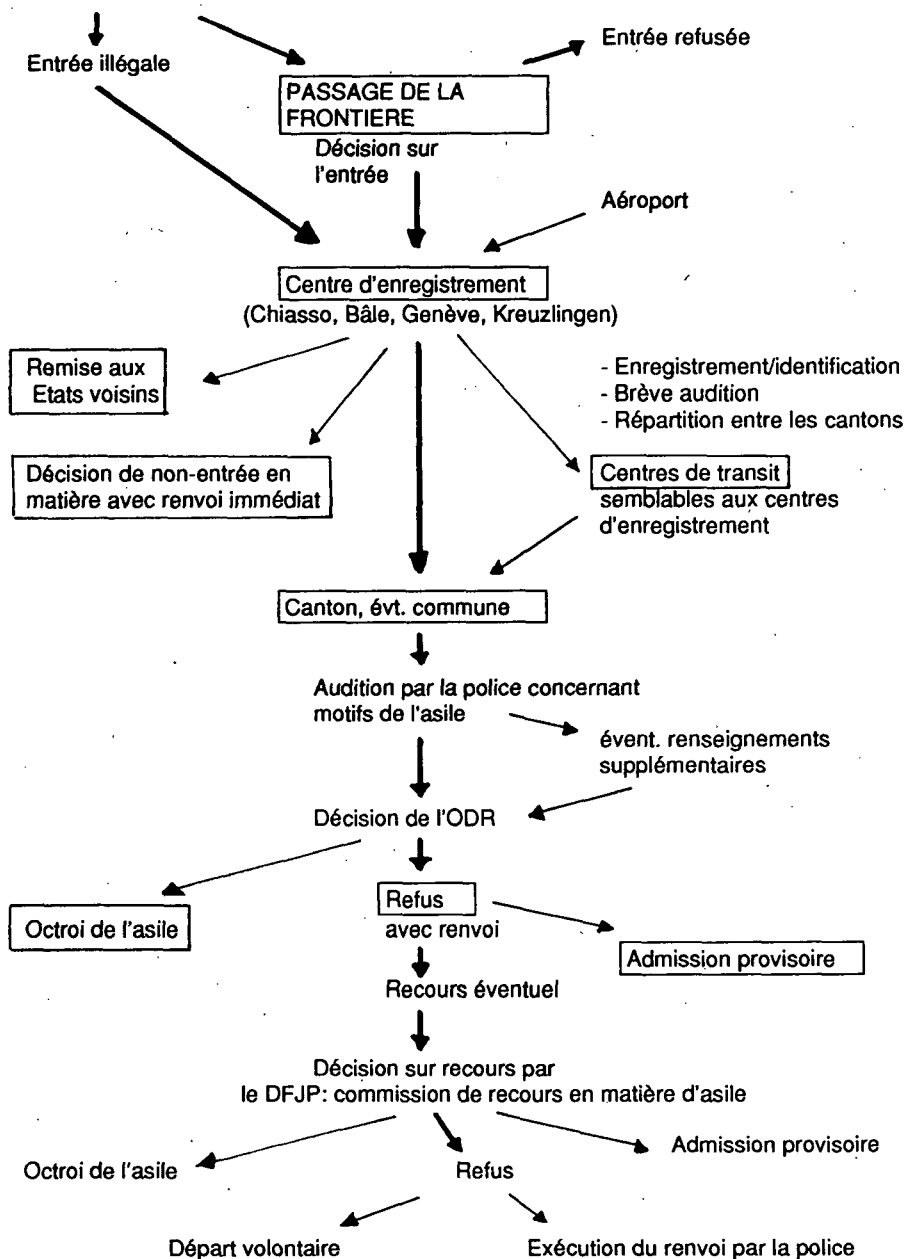
Représentants des cantons

Zurich	M. Holenstein, secrétaire général de la Direction des affaires sociales M. Steiger, secrétaire général de la Direction de la police M. Laetsch, chef adjoint de la police des étrangers M ^{me} Toffler, police des étrangers (Centre de procédure de Zurich)
Genève	M. Walpen, chef de la police cantonale M. Cuénod, sous-directeur de l'Hospice général M. Valloton, secrétaire adjoint du Département de justice et police M. Goetz, directeur de l'Office cantonal de la population M. Gut, chef du Service des requérants d'asile
Bâle-Campagne	M. Iselin, chef de la police des étrangers M. Anex, chef de l'Office des affaires sociales

Représentants des œuvres d'entraide

OSAR	M. Loosli, secrétaire général M. Marugg, service juridique
Caritas	M. Gattiker M. Kieliger
Croix-Rouge	M. Weingart

Déroulement de la procédure d'asile auprès de l'Office fédéral des réfugiés: tableau synoptique



Message concernant la Convention de sécurité sociale avec le Canada et l'Entente de sécurité sociale avec le Québec du 17 août 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.068
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1994
Date	
Data	
Seite	421-507
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 996

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.