

**Message
relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral
sur la procédure d'asile**

du 21 décembre 1994

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de prorogation de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile et vous proposons de l'adopter.

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

21 décembre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le 22 juin 1990, l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile a complété et modifié des passages essentiels de la loi sur l'asile. Il reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995.

Dans l'intervalle, des travaux ont été entrepris en vue d'insérer l'arrêté fédéral dans le droit ordinaire, à l'occasion d'une révision totale de la loi sur l'asile. Le 6 juin 1994, le Conseil fédéral a présenté le rapport et le projet y relatifs pour consultation. Vu la complexité de la matière et les innovations fondamentales proposées, notamment dans le domaine des personnes ayant besoin de protection, il a prolongé le délai de consultation jusqu'au 15 novembre 1994, à la demande de différents cantons, partis et organisations.

Dès lors, il n'est plus possible de respecter l'échéancier établi pour la préparation du projet et son traitement par les Chambres, travaux qui devaient s'achever à la fin de 1995. Un acte législatif soigné ne saurait être élaboré dans le laps de temps restant. Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose au Parlement de proroger l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 1997. Ce délai permettrait de régler en détail les différends qui pourraient apparaître à l'issue de la consultation. En outre, dans l'éventualité d'un référendum contre la nouvelle loi sur l'asile, il serait possible de passer au vote avant que n'échoie la prorogation de l'arrêté fédéral. L'introduction anticipée de la loi révisée sur l'asile, en remplacement du présent arrêté fédéral, est toutefois réservée.

La teneur de l'actuel arrêté fédéral sur la procédure d'asile n'est pas touchée par la prorogation. Des modifications de fond n'ont été effectuées qu'en relation avec les mesures d'assainissement 1993, la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers et l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers. Les dispositions y relatives figurant dans l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile ne sont donc pas prorogées.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 L'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile

L'arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA; RO 1990 938) est entré en vigueur le 22 juin 1990, introduisant une troisième révision partielle de la loi sur l'asile (LA; RS 142.31). Face à l'accroissement massif des demandes d'asile et à l'écart entre l'afflux de nouvelles demandes et la capacité décisionnelle des autorités compétentes, il a été déclaré urgent, car les problèmes en cause nécessitaient une solution rapide. En même temps, son effet était limité à cinq ans, soit au 31 décembre 1995.

La principale mesure prévue par l'APA consistait à accélérer la procédure d'asile de première instance et à instituer une commission de recours indépendante. La mise en place d'une procédure rapide et équitable, ainsi que la réalisation des conditions organisationnelles nécessaires (création de l'Office fédéral des réfugiés) ont formé des bases importantes qui ont permis, dans les années qui suivirent, d'enrayer sensiblement la hausse des demandes d'asile en Suisse (nouvelles demandes: 1991: 41'629; 1992: 17'960; 1993: 24'739; 1994: 16'134).

Vu les expériences positives réalisées grâce à ces dispositions, il convient de les insérer dans le droit ordinaire à leur échéance. L'arrêté fédéral arrivera à échéance à la fin de 1995; dans cette perspective, le Conseil fédéral a fait part de son intention à diverses reprises (cf. p. ex. message du 22 déc. 1993 à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, chiffre 111; FF 1994 I 301) et donné les mandats correspondants à l'administration.

112 La nécessité d'une prorogation

Les travaux législatifs ont commencé au début de 1993. A ce moment déjà, il s'est avéré, lors des travaux préliminaires, que si l'insertion de l'APA dans le droit ordinaire devait former l'un des principaux éléments de la révision de la loi sur l'asile, il allait falloir procéder à différentes innovations et modifications. De nouveaux problèmes politiques, tels que le phénomène des réfugiés de la violence, voire des personnes ayant besoin de protection, les difficultés rencontrées dans le domaine de l'exécution des renvois ou encore la détérioration croissante des finances fédérales, rendaient nécessaire l'élaboration de solutions législatives adéquates. En outre, la future révision devait créer les bases légales formelles requises par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection

des données en matière de traitement des données personnelles dans le domaine de l'asile et des étrangers (RS 235.1).

Le 1er juin 1993, le chef du DFJP a institué une commission d'experts pour les travaux législatifs préliminaires. Jusqu'en hiver 1993, l'activité de cette dernière s'est largement concentrée sur l'élaboration des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le Conseil fédéral et les partis représentés en son sein ont estimé qu'un traitement accéléré des mesures de contrainte s'imposait, en raison du nombre croissant d'abus dans le domaine de l'exécution; c'est pourquoi ces dispositions ont été détachées du reste du projet. Au terme d'une procédure séparée et accélérée, le Parlement a adopté la nouvelle loi le 18 mars 1994.

Aussi les travaux portant sur les autres domaines touchés par la révision n'ont-ils pu être abordés à nouveau qu'au début de cette année. L'insertion dans le droit ordinaire ainsi que le complément et la modification de passages essentiels de la loi sur l'asile concernent environ deux tiers de ses dispositions. Pour des raisons de technique législative et surtout afin d'articuler la nouvelle loi de manière systématique, claire et compréhensible, la loi sur l'asile doit être soumise à une révision totale.

Le 6 juin 1994, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative au projet de révision totale de la loi sur l'asile ainsi qu'à la modification de diverses dispositions de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20). L'échéancier prévoyait que le Conseil fédéral aurait dû rendre sa décision, à l'attention du Parlement, au terme du délai de consultation de trois mois, soit à la mi-novembre déjà. Le Parlement, pour sa part, aurait dû délibérer et se prononcer lors des sessions de printemps et d'été 1995; sous réserve du délai référendaire de trois mois, la nouvelle loi aurait alors pu, le 1er janvier 1996, se substituer à l'arrêté fédéral en vigueur.

Or, plusieurs facteurs ont rendu irréalisable un examen soigné des propositions soumises à la consultation: le délai très serré, l'ampleur et la complexité des nouvelles dispositions sur les personnes ayant besoin de protection, la protection des données, les nouvelles prescriptions sur l'assistance et celles sur les cas dits de rigueur. Aussi plusieurs cantons (Vaud, Valais, Bâle-Campagne), partis politiques (PRD, PDC et UDC) et organisations (Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales) ont-ils prié le Conseil fédéral de prolonger le délai de consultation pour la révision totale de la loi sur l'asile, voire de renvoyer le traitement de l'objet par les Chambres fédérales. Pour motiver leur démarche, ils ont notamment avancé que, dans un domaine politique aussi sensible, les travaux législatifs ne devraient pas être entrepris sans un examen minutieux et une analyse sérieuse, notamment parce que le projet contient des innovations et modifications d'une grande portée politique. En même temps, il conviendrait de saisir l'opportunité offerte par la révision totale de la loi sur l'asile pour trouver des solutions cohérentes aux problèmes actuels et jeter les bases solides d'une future politique d'asile suisse. Le délai de consultation tombait en outre sur les mois d'été, ce qui pouvait nuire à l'examen sérieux du dossier.

Vu l'importance du projet, qui exige un examen minutieux des milieux consultés, et considérant les innovations fondamentales proposées, par exemple, dans le domaine de l'assistance ou dans celui de la réglementation relative aux personnes ayant besoin de protection, le Conseil fédéral a estimé que ce souhait était justifié. Le 19 août 1994, le chef du DFJP a informé les intéressés que le délai imparti à la consultation était reporté au 15 novembre 1994.

De ce fait, il n'est plus possible de respecter l'échéancier établi pour l'élaboration d'un projet de révision totale de la loi sur l'asile et de modification de la LSEE ainsi que du message y relatif. Dès lors, le remplacement, initialement prévu au 1er janvier 1996, de l'APA par la loi sur l'asile entièrement révisée n'est pas réalisable. C'est la raison pour laquelle il convient de proroger l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile, si l'on veut éviter qu'à son échéance, le 31 décembre 1995, l'arrêté ne perde son effet et que l'ancien droit ne renaisse.

Le présent arrêté prolonge l'APA de deux ans *sans aucune modification de fond*. Ainsi, le Parlement disposera de suffisamment de temps pour délibérer du projet de loi sur l'asile entièrement révisée et le mettre en vigueur, au plus tard le 1er janvier 1998.

12 Modifications de fond de l'arrêté fédéral par d'autres lois ou arrêtés fédéraux

Si la prorogation proposée n'entraîne aucune modification de son contenu, l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile a subi plusieurs changements de fond au cours de sa validité. Ceux-ci ont modifié ou complété certaines dispositions et les ont inscrites au niveau législatif du fait qu'elles ont été introduites par une loi. Aussi n'est-il plus possible de prolonger au plan formel par le présent arrêté les règles initiales de l'APA.

Ainsi, l'arrêté proposé doit permettre de prolonger la validité de toutes les dispositions de l'APA qui n'ont pas été insérées entre-temps dans la loi sur l'asile ou la LSEE, par le biais d'autres lois fédérales.

Ces dispositions légales sont présentées ci-après. Il est également précisé lesquelles, des dispositions de l'APA, ont subi des modifications de fond par la voie d'autres lois fédérales, et quelles autres ne sont donc pas prolongées par le présent arrêté fédéral. Cette précision est mentionnée expressément dans un appendice à l'arrêté de prorogation.

121 Abrogation de l'article 46e LA - introduction de l'avance obligatoire des frais pour les recours de droit administratif

Le 18 mars 1994, le Parlement a adopté la loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1993 (RO 1994 1634), entrée en vigueur le 1er juillet 1994.

Cette loi a abrogé l'exemption générale, introduite par l'APA, de l'obligation d'avance des frais (art. 46e LA). La Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) applique donc les règles générales de procédure administrative qui prévoient, à l'article 63, 4e alinéa de la loi sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), une obligation générale d'avance des frais.

L'article 46e LA correspondant n'est dès lors pas prorogé par le présent arrêté.

122 Modifications découlant de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Le 4 décembre 1994, le peuple suisse a accepté la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (RO 1995 146; FF 1994 II 283). Celle-ci entrera en vigueur dans les premiers mois de 1995. Désormais, il sera possible de recourir à diverses mesures pour améliorer l'exécution de décisions de renvoi.

Cette loi modifie et complète différentes dispositions de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile. Les articles ci-après sont concernés:

Article 12b, titre médian, 1er alinéa, lettre b; article 17a, 1er alinéa, lettres b et d; article 18, 1er et 3e alinéas; ainsi que article 47, titre médian, 1er et 2e alinéas, de la LA. De même, les dispositions ci-après de la LSEE sont modifiées: article 14a, 1er alinéa; article 14b, 1er et 2e alinéas; article 14d.

Le présent arrêté de prorogation ne s'applique pas aux articles énoncés de l'APA qui vont être modifiés à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

Mais la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers comprend d'autres dispositions qui ont notamment introduit dans la LSEE la détention de phase préparatoire, la prolongation de la détention en vue du refoulement, ainsi que l'interdiction de quitter un territoire assigné ou de pénétrer dans une région déterminée (notamment art. 13a à 13e). Toutefois, les normes en question ne sont pas des prescriptions relevant de l'APA; c'est pourquoi elles n'ont pas d'importance pour la présente prorogation.

123 Modifications découlant de l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers

Le Parlement a adopté le 16 décembre 1994 l'arrêté fédéral urgent sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers (RO 1994 2876), sa mise en vigueur intervenant le 1er janvier 1995. Sous réserve qu'il ne soit rejeté lors d'une éventuelle votation populaire, cet arrêté fédéral urgent, qui s'inscrit dans les efforts d'économie déployés par le Conseil fédéral, doit rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 1997. Cette durée de validité a été choisie afin que les dispositions modifiées en l'espèce perdent leur effet au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile entièrement révisée. De la sorte, un déroulement sans lacunes ni chevauchements est garanti au plan de la technique législative.

L'arrêté fédéral sur les mesures d'économie anticipe deux propositions élaborées dans le cadre des mesures d'assainissement 1994: la forfaitisation complète des remboursements versés aux cantons ainsi que l'extension de l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais d'assistance (pour plus de détails, voir le message du 19 oct. 1994 sur les mesures urgentes visant à alléger les finances de la Confédération, chiffre 222 ss; FF 1994 V 566).

Cet arrêté fédéral a entraîné à son tour la modification de plusieurs dispositions de la loi sur l'asile et de la LSEE; toutefois, deux seulement concernent l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile. Il s'agit de l'article 21a, 1er à 3e alinéas, LA et de l'article 14c, 4e et 6e alinéas, LSEE. Aussi ces dispositions ne sont-elles pas touchées par le présent arrêté de prorogation.

13 Résultats de la procédure préliminaire

Le présent arrêté de prorogation n'entraîne aucune modification de fond de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile. En outre, la prorogation est effectuée à la demande de différents cantons, partis et organisations. En fin de compte, il ne sera pas possible de remplacer à temps, soit le 1er janvier 1996, l'APA par la loi entièrement révisée sur l'asile, la prolongation du délai de consultation et le temps extrêmement court à disposition s'y opposant. Pour ces motifs, le Département fédéral de justice et police n'a pas ouvert d'autre procédure de consultation.

2 Partie spéciale

21 Grandes lignes du projet

Durant les délibérations du Parlement lors de la session d'été 1990, il s'est avéré que l'APA était incontesté dans son principe. De même, il n'y a pas eu de référendum de lancé contre cet arrêté, ce qui signifie que cantons, partis et organisations l'ont bien accepté. De surcroît, on ne peut que constater l'efficacité des mesures introduites par l'APA pour accélérer la procédure d'asile. Ainsi, le nombre des demandes d'asile en souffrance en première instance a passé, en l'espace de trois ans, de 52'000 à 20'000 seulement. Par ailleurs, il a été possible de réduire considérablement la durée moyenne de la procédure d'asile: sur les demandes reçues au cours du semestre écoulé, quelque 80 pour cent ont fait l'objet d'une décision de première instance dans un délai de trois mois.

Aussi proposons-nous de prolonger l'APA dans sa forme actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale appelée à le remplacer, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1997. Cette durée de deux ans a été choisie pour permettre de régler en détail les différends fondamentaux qui pourraient apparaître lors de la procédure de consultation sur la révision totale de la loi sur l'asile. D'après l'échéancier, on pourrait le cas échéant voter sur un référendum dirigé contre la loi révisée sur l'asile encore pendant la durée de la prolongation de l'APA. Le remplacement anticipé de l'APA par la nouvelle loi sur l'asile est bien entendu réservé.

Etant donné qu'il ne s'agit que d'une prorogation, l'arrêté fédéral aujourd'hui en vigueur ne subit pas de modification de son contenu (voir cependant à ce sujet les explications figurant sous ch. 12).

22 Commentaires relatifs à l'APA

Le nombre toujours croissant de requérants à la fin des années quatre-vingt a posé de sérieux problèmes aux autorités des cantons et de la Confédération chargées de l'application de la loi sur l'asile. En dépit des mesures prises sur le plan de la législation, du personnel et de l'organisation, il s'était avéré impossible de traiter dans les délais les multiples demandes d'asile. Or, l'évolution que connaît le domaine de l'asile était - et est aujourd'hui encore - l'expression d'un important mouvement migratoire qui ne fait que croître dans le monde entier. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les mesures propres à freiner les mouvements migratoires ne porteraient leurs fruits qu'à long terme, moyennant une forte intensification de la coopération internationale; cependant, il est conscient du fait qu'il convient d'attaquer au niveau national, sans perdre de temps et à court terme, les problèmes les plus urgents. Aussi a-t-il soumis au Parlement, le 25 avril 1990, le projet d'APA et son message (FF 1990 II 537). L'idée-force de l'APA était la mise en oeuvre d'une procédure d'asile rapide et équitable.

L'adoption de l'APA par le Parlement ne touche ni à l'idée fondamentale, ni à la teneur du droit d'asile. En revanche, les nouvelles prescriptions de procédure tiennent compte -

en respectant les garanties constitutionnelles et nos obligations de droit international - de la nouvelle image des demandeurs d'asile. Il arrive fréquemment que des personnes déposent une demande d'asile alors qu'elles ne peuvent prouver avoir besoin de protection en raison de persécutions subies ou craintes; cette situation a contraint le législateur à introduire des mesures, comme la décision de non-entrée en matière, qui permettent de contrecarrer cette évolution. De l'avis unanime, le droit d'asile ne devait pas garder plus longtemps le caractère d'un droit d'immigration hors de la législation générale sur les étrangers. C'est pour ce motif que l'introduction d'une procédure de police des étrangers a été exclue tant que dure la procédure d'asile.

De même, la procédure de recours a été réorganisée de manière à permettre le traitement rapide des recours interjetés. Les conditions nécessaires à la création d'une commission de recours indépendante de l'administration ont été fixées afin de renforcer la légitimité de la procédure au cours de laquelle sont prises les décisions déterminantes pour l'avenir des étrangers concernés. La commission de recours instituée par l'APA (CRA) est entrée en fonction le 1er avril 1992.

Pour ce qui est des autres mesures introduites par l'APA, nous renvoyons au message du 25 avril 1990 à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une loi fédérale instituant un Office fédéral des réfugiés (FF 1990 II 537).

3 Conséquences financières

31 Conséquences pour la Confédération

L'entrée en vigueur de l'APA, le 22 juin 1990, a permis d'augmenter les capacités décisionnelles; parallèlement les effectifs de l'Office fédéral des réfugiés ont été augmentés. La présente prolongation de l'APA n'entraînera, pour la Confédération, aucune charge supplémentaire qui ne saurait être assumée par le personnel existant et par les structures en place. Les seuls frais encourus dans le domaine de l'asile seront ceux portés au budget. En revanche, les réglementations prévues par l'arrêté fédéral urgent sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers - notamment l'indemnisation des cantons sous forme de forfait intégral - permettront, à moyen terme, d'économiser quelque 30 millions de francs (cf. message du 19 oct. 1994 sur les mesures urgentes visant à alléger les finances de la Confédération, chiffre 222.5; FF 1994 V 566).

32 Conséquences pour les cantons et les communes

Le présent arrêté n'a en soi aucune conséquence nouvelle pour les cantons et les communes, que ce soit sur le plan du personnel ou sur celui des finances.

Comme nous l'avons déjà mentionné au chiffre 31, la forfaitisation intégrale des remboursements aux cantons prévue par l'arrêté fédéral urgent sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers représente un potentiel d'économie pour la Confédération. Ce nouveau système d'indemnisation forfaitaire va inciter les cantons à choisir des solutions avantageuses dans leur domaine de compétence et à simplifier les modalités administratives.

4 Programme de la législature

Le projet ne figure pas au rapport sur le Programme de la législature 1991 - 1995. Mais il ne fait aucun doute que l'affinement de la législation actuelle sur l'asile, certes éprouvée, constitue un important objectif de la politique gouvernementale.

5 Constitutionnalité

L'APA se fonde sur l'article 69^{ter} de la constitution. Rien ne s'oppose à une prorogation limitée d'arrêtés fédéraux de portée générale. En ce qui concerne l'arrêté fédéral urgent, il ressort en outre (*a contrario*) de l'article 89^{bis}, 2e alinéa, de la constitution, qu'une prorogation de l'APA en vigueur est possible.

Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 21 décembre 1994¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 22 juin 1990²⁾ sur la procédure d'asile est modifié comme suit:

Ch. IV, al. 3^{bis} (nouveau)

^{3bis} A l'exception des dispositions citées dans l'appendice, la validité du présent arrêté fédéral est prorogée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale le remplaçant, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1997.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

N37293

¹⁾ FF 1995 I 381

²⁾ RO 1990 938

Dispositions de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile déjà modifiées depuis son entrée en vigueur

1. *Article 46e LA*

Modification par la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures d'assainissement 1993 (RO 1994 1634).

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1994.

2. *Article 12b, titre médian, 1^{er} alinéa, lettre b, article 17a, 1^{er} alinéa, lettres b et d, article 18, 1^{er} et 3^e alinéas, article 47, titre médian, 1^{er} et 2^e alinéas, LA; article 14a, 1^{er} alinéa, article 14b, 1^{er} et 2^e alinéas, article 14d LSEE*

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

3. *Article 21a, 1^{er} à 3^e alinéas, LA et article 14c, 4^e et 6^e alinéas, LSEE*

Modification par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1994 sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers (RO 1994 2876).

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Message relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile du 21 décembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.105
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.02.1995
Date	
Data	
Seite	381-392
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 093

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.