

Message

concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

du 4 décembre 1995

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-joint, accompagné du présent message, un projet de révision totale de la loi sur l'asile et de modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, en vous demandant de les approuver.

En même temps, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1993 M 92.3301 Statut des réfugiés de la violence
(E 7. 10. 92, Commission des institutions politiques; CE N 7. 6. 93)

1995 P 95.3078 Article sur l'intégration dans la LSEE
(N 4. 10. 95, Commission des institutions politiques; CN 90.257)

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

4 décembre 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Depuis qu'elle est entrée en vigueur, le 1er janvier 1981, la loi sur l'asile a été révisée partiellement à quatre reprises. La plus complète des révisions s'est achevée le 22 juin 1990, avec l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA). Cet arrêté a permis de revoir complètement la conception du droit de la procédure d'asile, d'une part, en introduisant des mesures permettant d'accélérer la procédure d'asile de première instance, d'autre part, en instituant une autorité de recours indépendante. Ces nouveautés ont largement donné satisfaction; aussi convient-il de les intégrer dans le droit ordinaire à leur échéance.

Lors des travaux préliminaires de l'intégration de l'APA dans le droit ordinaire, il s'est avéré qu'il fallait, en outre, élaborer des solutions dans de nouveaux domaines, tels que celui des réfugiés de la violence, de l'assistance ou de la protection des données. Aussi le présent projet se présente-t-il sous la forme d'une loi sur l'asile entièrement révisée, articulée désormais en onze chapitres; il comprend également divers compléments apportés à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Les trois premiers chapitres de la loi sur l'asile reprennent dans une large mesure le droit en vigueur. Ils contiennent les définitions et les principes, les dispositions relatives à la procédure d'asile, et ce, du dépôt de la demande à l'exécution du renvoi en cas d'issue négative ainsi que les conditions d'octroi de l'asile et le statut des réfugiés reconnus. La réglementation des cas dits de rigueur a une nouvelle teneur. Désormais, c'est à l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ou à la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) qu'il appartiendra de déterminer si le requérant d'asile se trouve dans une situation grave de détresse personnelle et de décider si l'admission provisoire pourra être ordonnée lorsqu'aucune décision ne sera entrée en force quatre ans après le dépôt de la demande. Les cantons auront un droit de proposition et de recours en l'espèce.

Clé de voûte du projet en quelque sorte, le chapitre 4 réglemente l'octroi d'une protection provisoire et le statut des personnes à protéger. Le Conseil fédéral va ainsi dans le sens de la motion émanant de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, qui réclamait l'élaboration de normes législatives pour les réfugiés de la violence. La conception proposée ici se fonde notamment sur trois éléments: 1. Le Conseil fédéral décide, sur le fond, s'il convient d'accorder la protection provisoire et à combien de personnes. 2. L'admission de personnes à protéger ne présuppose pas qu'elles séjourneront durablement en Suisse; elles retourneront dans leur Etat d'origine ou de provenance dès que la possibilité leur en sera donnée. 3. La procédure est conçue de manière que, contrairement à la solution actuelle de

l'admission provisoire de groupes (art. 14a, 5e al. LSEE [actuel]), les autorités compétentes en matière d'asile seront dispensées de mener une procédure individuelle, longue et coûteuse.

Le domaine de l'assistance est scindé en deux chapitres, l'un étant consacré aux dispositions régissant l'assistance en tant que telle, l'autre abordant les aspects financiers et les subventions (chapitres 5 et 6). Il convient de relever deux points à ce sujet: d'une part, le projet crée la base juridique nécessaire pour que la Confédération puisse régler de manière forfaitaire les dépenses encourues pour les réfugiés également; d'autre part, la compétence en matière d'assistance des réfugiés sera, en règle générale, attribuée aux cantons, essentiellement pour des raisons d'organisation administrative. Dès lors, les oeuvres d'entraide reconnues n'auront plus pour tâche, comme jusqu'à présent, d'encadrer les réfugiés jusqu'à ce qu'ils obtiennent une autorisation d'établissement, mais elles ne perdront pas pour autant leur statut privilégié par rapport aux autorités fédérales. Les activités qu'elles exerceront durant la procédure d'asile et dans le domaine des projets d'intégration (art. 54, 2e al., LA [nouveau]) et d'aide au retour (art. 88 LA [nouveau]) ne seront en rien modifiées. Les cantons approuvent eux aussi ce changement de système.

Un autre chapitre entièrement nouveau est celui de la protection des données (chapitre 7). La réglementation en la matière, relativement abondante, résulte de la loi sur la protection des données, entrée en vigueur le 1er juillet 1993, et qui crée les bases juridiques nécessaires à la gestion des registres électroniques ainsi que les principes de l'échange des données.

Les quatre chapitres restants traitent des voies de droit, de la collaboration internationale et de la commission consultative ainsi que des dispositions pénales et finales. Les dispositions pénales sont reprises de l'arrêté fédéral (limité dans le temps) du 16 décembre 1994 sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers.

Les modifications de la LSEE se limitent aux dispositions sur l'admission provisoire, décidées dans le cadre de l'APA et qui vont être introduites dans le droit ordinaire et à l'ajout de dispositions sur la protection des données et de quelques nouvelles dispositions. En matière de droit des étrangers également, l'inscription, dans la LSEE, de la protection des données est une conséquence de la loi précitée. En outre, mentionnons que la commission consultative pour les questions liées aux étrangers (CFE), qui exerce son activité depuis des décennies, est inscrite dans la loi. En même temps doit être créée une base légale permettant à la Confédération de cofinancer des projets d'intégration en faveur des étrangers.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 Mesures législatives dans le domaine de l'asile et des étrangers

Depuis qu'elle est entrée en vigueur, le 1er janvier 1981, la loi sur l'asile (LA; RS 142.31), approuvée par les Chambres fédérales le 5 octobre 1979, a dû être révisée partiellement quatre fois. La plus complète de ces révisions s'est achevée le 22 juin 1990, avec l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA; RO 1990 938), dont le but premier était d'accélérer la procédure d'asile de première instance. En effet, face à l'augmentation considérable des demandes d'asile en 1988 et en 1989, à l'accumulation des dossiers en souffrance et à la durée relativement longue de la procédure, le législateur avait entrepris une révision rapide et complète des dispositions relatives à cette procédure. En outre, tout en respectant les garanties constitutionnelles et les obligations découlant du droit international public, il avait tenu compte de la nouvelle perception du problème de l'asile. Le fait que toujours plus d'étrangers demandaient l'asile sans pouvoir prouver qu'ils étaient persécutés ou risquaient de l'être avait donné lieu à l'introduction de prescriptions permettant de définir à un stade aussi précoce que possible les motifs de fuite ou de migration. Le droit d'asile ne devait pas garder plus longtemps le caractère d'un droit d'immigration, en marge de la législation générale sur les étrangers.

L'APA porte principalement sur l'accélération de la procédure de première instance et la mise en place d'une autorité indépendante de recours. Il a apporté les innovations ci-après: impossibilité pour le requérant d'engager une procédure de demande d'autorisation de séjour à la police des étrangers; instruction aussi précoce et rapide que possible des raisons de la demande d'asile; impossibilité pour le requérant d'engager des procédures incidentes; possibilité pour les cantons de motiver sommairement les décisions; obligation pour les cantons d'exécuter les décisions de renvoi. En introduisant la notion d'Etat "sûr" et certaines innovations techniques (par exemple la dactyloscopie), la Suisse a fait oeuvre de pionnier, ces mesures ayant été adoptées par la suite en partie par des Etats voisins. Enfin, la création d'une autorité de recours indépendante de l'administration (CRA) a permis de recourir à une procédure sommaire plus fréquemment qu'une autorité de recours interne de l'administration ne saurait le faire.

Toutes ces innovations ont fait leurs preuves aux yeux des acteurs de la procédure d'asile. Elles ont permis des procédures rapides et équitables. La grande majorité des demandes peut dorénavant être traitée dans les délais. Ces expériences positives autorisent qu'on intègre les dispositions de l'APA dans le droit ordinaire, une fois leur délai de validité échu.

Les travaux législatifs permettant cette intégration ont été entrepris en 1993. Dans ce but, le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) a institué le 1er juin 1993 une commission d'experts. Déjà à l'époque, les premières études avaient montré que cette intégration allait constituer l'un des principaux éléments de la révision de la loi sur l'asile, laquelle devait aussi être assortie d'innovations et de modifications propres à combler les lacunes de la loi et à remédier à ses défauts. De nouveaux problèmes, engendrés par exemple par les réfugiés de la violence ou personnes à protéger, par l'exécution des renvois ou encore par la détérioration croissante de la situation financière de la Confédération, avaient rendu nécessaires des solutions législatives adéquates. En outre, la révision devait être l'occasion de créer les bases légales formelles exigées par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), en matière de traitement des données personnelles dans le domaine de l'asile et des étrangers.

Jusqu'à l'hiver 1993, les travaux de la commission d'experts se sont largement concentrés sur l'élaboration des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. En raison du problème de la criminalité liée à la drogue dans le domaine de l'asile et des étrangers et de la multiplication des abus lorsqu'il s'agissait d'exécuter les mesures ordonnées, le Conseil fédéral avait en effet décidé de traiter la question des mesures de contrainte envers les étrangers en situation irrégulière de manière accélérée, la séparant de la révision ordinaire de la loi. Il avait approuvé le 22 décembre 1993, à l'intention du Parlement, le projet mis au point par la commission d'experts (FF 1994 I 301), et le 18 mars 1994, l'Assemblée fédérale approuvait la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (loi fédérale sur les mesures de contrainte). Lors de la votation référendaire du 4 décembre 1994, cette nouvelle loi recevait l'aval du peuple à une large majorité (FF 1995 I 283) et entrait en vigueur le 1er février 1995 (RO 1995 146). Elle remplace et complète depuis lors en partie la réglementation sur l'exécution du renvoi ou de l'expulsion figurant dans la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20); l'exécution du renvoi ou de l'expulsion d'étrangers y a donc gagné en efficacité. Les cantons ont reconnu l'efficacité de la loi fédérale sur les mesures de contrainte; en effet, la proportion des étrangers délinquants, notamment des demandeurs d'asile, dans le milieu de la drogue a fortement diminué depuis lors et l'exécution des renvois a pu être améliorée.

En raison du traitement à part dont les mesures de contrainte avaient fait l'objet, les travaux concernant les autres secteurs touchés par la révision projetée n'avaient pu recommencer qu'au début de 1994.

Le 6 juin 1994, le Conseil fédéral ouvrait une procédure de consultation des avant-projets, élaborés par la commission d'experts, de révision totale de la loi sur l'asile et de modification de certaines dispositions de la LSEE. Le calendrier prévoyait à l'origine que le Conseil fédéral, à l'échéance du délai de consultation de trois mois, prenne une décision à la mi-novembre 1994.

Or, l'étendue et la complexité des nouvelles dispositions sur les personnes à protéger, sur la protection des données, sur l'assistance et sur ce qu'on appelle les cas de rigueur rendaient tout examen soigneux impossible. Certains cantons, partis et organi-

sations avaient donc demandé au Conseil fédéral de prolonger le délai de consultation ou souhaité voir les Chambres fédérales retarder l'examen du projet. Ils avaient justifié leur demande en avançant notamment qu'on ne saurait entreprendre de travaux législatifs dans un domaine politique aussi sensible sans examen approfondi, ni préparation de l'opinion publique, attendu que le projet contenait des innovations et des modifications d'une large portée politique.

Le Conseil fédéral s'était rallié à ces arguments, estimant justifié le souhait de voir prolongé le délai de consultation. Le 19 août 1994, le chef du DFJP informait les intéressés que l'échéance de la consultation était reportée au 15 novembre 1994.

Conséquence de cette décision: le calendrier prévu pour l'élaboration du projet de loi et du message accompagnant la révision totale de la loi sur l'asile et la modification de la LSEE n'a pu être respecté. Dès lors, l'APA ne pourra être remplacé le 1er janvier 1996 par la loi sur l'asile totalement révisée. Aussi a-t-il fallu en prolonger la validité; on évitera ainsi que ce texte de loi limité dans le temps ne devienne caduc au 31 décembre 1995, ce qui entraînerait la remise en vigueur de l'ancien droit.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral a adopté le 21 décembre 1994 le projet et le message sur la prolongation de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile (FF 1995 I 381). Le 23 juin 1995, l'Assemblée fédérale a décidé de prolonger la validité de l'APA jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale qui le remplacera, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1997. Le référendum n'ayant pas été demandé, l'arrêté de prolongation pourra entrer en vigueur le 1er janvier 1996, reconduisant l'APA pour deux ans (RO 1995 4356).

Les travaux réalisés pour mettre sur pied la législation sur les migrations exigée par le Parlement (cf. la motion 92.3049 Simmen du 2 mars 1992, loi sur les migrations, et le postulat 93.3043 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 25 février 1993, directives pour une loi sur les migrations) ont alors commencé. Le DFJP a mis en consultation le rapport de Monsieur Peter Arbenz sur une politique suisse en matière de migrations daté de mai 1995. Cette consultation a duré jusqu'au 31 octobre 1995. Compte tenu des résultats, le Conseil fédéral délibérera du contenu, des possibilités et des limites de la future politique migratoire et il déterminera la marche à suivre. Le projet de loi sur l'asile et de modification de la LSEE contient d'ores et déjà des éléments annonciateurs des futures législation et politique de la migration. La nouvelle réglementation concernant les personnes à protéger répond par exemple à diverses demandes du Parlement. Il en va de même des dispositions relatives à l'intégration des étrangers ou à l'aide au retour accordée par la Confédération aux requérants et aux personnes à protéger.

Alors que le nombre des requérants n'avait cessé de croître pour atteindre le chiffre record de quelque 42'000 demandes en 1991, la tendance ascensionnelle s'est interrompue pour la première fois en 1992. Le net recul (quelque 18'000 demandes cette année-là) a résulté avant tout de l'adoption de l'APA et des innovations que cet arrêté a apportées, accompagnées d'un renforcement des effectifs du personnel chargé de traiter les demandes. Ces mesures ont permis d'accélérer sensiblement la procédure. Il en a résulté une perte d'attrait de la Suisse pour les demandeurs d'asile.

Après une légère hausse des demandes d'asile en 1993, qui se sont chiffrées à 24'739, la tendance de 1992 s'est confirmée l'an dernier: 16'134 demandes au total du 1er janvier au 31 décembre 1994. Ces chiffres sont donc toujours nettement inférieurs aux valeurs relevées en 1991 (41'629) et en 1990 (35'836). Entre janvier et septembre 1995, 11'962 personnes ont demandé l'asile en Suisse; le nombre des requérants a donc légèrement augmenté par rapport à la même période de l'année précédente (11'769), à savoir de 1,6 pour cent.

En 1994, 25'121 demandes d'asile au total ont été traitées en première instance. Durant les trois premiers trimestres de l'année en cours, ce sont 14'381 demandes qui ont été traitées (contre 19'918 l'année précédente). Ainsi, le nombre des demandes traitées continue à dépasser celui des nouvelles demandes.

Suite à l'admission de prisonniers de guerre et de leur famille en provenance de Bosnie-Herzégovine et du reste de l'ex-Yougoslavie, mais aussi au traitement définitif d'un nombre plus élevé de demandes anciennes fondées (notamment déposées par des requérants turcs), le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié pour l'année en cours (état au 30 septembre 1995) a pratiquement atteint le chiffre élevé de 15 pour cent (contre 12 % l'année précédente). Du 1er janvier au 30 septembre 1995, l'ODR a accordé l'asile à 1'966 personnes.

En 1994, l'ODR a admis par décision au total 11'523 personnes à titre provisoire alors que 9'591 autres ont été admises à titre provisoire dans le cadre de la procédure d'asile. En ont surtout bénéficié des ressortissants de Bosnie-Herzégovine (3'609), du Sri Lanka (2'079), de Somalie (1'292), de l'ex-Yougoslavie (786), d'Angola (785) et de Turquie (359). En outre, jusqu'à la fin de 1994, il a ordonné l'admission provisoire de 1'932 personnes (dont 1'767 provenaient de Bosnie-Herzégovine, 119 de l'ex-Yougoslavie et 26 de Croatie) sans qu'elles aient eu à déposer une demande d'asile au préalable.

Les mesures introduites par l'arrêté fédéral de 1990 pour accélérer la procédure d'asile ont donné satisfaction dès lors qu'en quatre ans, le nombre des demandes d'asile en suspens en première instance est passé de 52'000 à 17'800. Depuis 1990, on enregistre également une diminution notable de la durée moyenne de la procédure d'asile en première instance, 80 pour cent des demandes déposées en 1994 ayant fait l'objet d'une décision en moins de trois mois (82 jours civils).

12 Travaux de la commission d'experts et du groupe d'experts

121 Mandat et but de la commission d'experts

La commission d'experts (commission), instituée le 1er juin 1993 par le chef du DFJP, comprenait des représentants des cantons, des milieux scientifiques, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, de la CRA et de la Confédération (Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, Secrétariat général du DFJP, Office fédéral de la justice, Service des recours du DFJP, Office fédéral des étrangers [OFE] et ODR).

Conformément à la décision l'instituant, elle a été chargée de préparer la révision de l'APA du 22 juin 1990 et de certains points de la LSEE, mais aussi d'élaborer un projet, avec message à l'appui, d'intégration de l'APA dans le droit ordinaire. Elle a notamment reçu pour mission de créer les conditions formelles de cette insertion, mais aussi de soumettre en même temps toutes les dispositions à un examen critique et de proposer, en cas de défauts ou de lacunes, des solutions adéquates. Ce faisant, elle devait observer un certain nombre de directives, à savoir: a) intégrer dans la loi sur l'asile des dispositions sur la protection des données, lesquelles servent de base légale à l'échange de données, sur le plan aussi bien national qu'international, et au traitement de données personnelles sensibles pendant la procédure d'asile; b) régler d'une autre manière l'admission collective provisoire de réfugiés de la violence (art. 14a, 5e al., LSEE [*actuel*]) tout en laissant à la Confédération la décision en matière d'admission de personnes déplacées, ou encore dans le domaine des dispositions de la procédure en matière de droit d'asile; c) combler les lacunes et corriger les défauts afin de pouvoir éliminer les retards inutiles.

122 Mandat et but du groupe d'experts

Un groupe de travail, institué au sein de l'administration, avait tout d'abord été chargé d'élaborer les dispositions légales sur l'assistance à apporter aux requérants d'asile et aux réfugiés. Son projet prévoyait notamment l'indemnisation forfaitaire des frais d'assistance couverts par les cantons ainsi qu'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les oeuvres d'entraide. Par décision du 10 juin 1994, le chef du DFJP a institué un "Groupe d'experts pour la révision du système d'indemnisation dans le domaine de l'asile", comprenant des spécialistes en matière d'assistance et de finances issus tant de l'administration que des milieux extérieurs (représentants de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés [OSAR], de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique [CSIAP], de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS], de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, de l'Association des communes suisses, de l'Office cantonal de coordination en matière d'asile et de réfugiés de Saint-Gall, de l'Administration fédérale

des finances, du Contrôle fédéral des finances, du Secrétariat général du DFJP, de l'ODR, ainsi qu'un membre du Parlement).

Conformément à la décision l'instituant, le groupe d'experts a eu pour mission, compte tenu des résultats de la procédure de consultation, de remanier le projet de l'administration réglant les questions d'assistance (chapitres 5 et 6 du projet du 6 juin 1994 mis en consultation). Il devait tenir compte du fait que les frais devaient être indemnisés, dans la mesure du possible, sous forme de forfaits et qu'il s'agissait de simplifier le travail de l'administration, ses propositions devant être examinées en fonction de leurs répercussions juridiques, financières et politiques et, au stade final, être conformes au droit international public et à la constitution, tout en respectant les décisions prises jusqu'alors pour assainir les finances fédérales et en permettant de réaliser des économies.

13 **Grandes lignes des modifications de la loi**

Le présent projet se présente sous la forme d'une révision totale de la loi sur l'asile, laquelle est désormais divisée en onze chapitres. La révision totale de la loi sur l'asile est dictée non pas par la nécessité de réformer le droit suisse en matière d'asile et de réfugiés, mais par des considérations d'ordre formel. Les dispositions de technique législative en vigueur édictées par la Chancellerie fédérale prévoient en effet qu'il faut procéder à une révision totale lorsque plus de la moitié des dispositions d'un texte de loi sont nouvelles ou modifiées. Les dispositions extraites du droit d'urgence et intégrées dans le droit ordinaire étant considérées comme des dispositions modifiées, environ deux tiers des articles sont touchés par l'introduction de nouvelles dispositions, notamment en matière de protection des données, de réfugiés de la violence et d'assistance ou par des adaptations d'ordre rédactionnel. La loi sur l'asile a subi une refonte totale de sa structure, en raison du fait que les différents domaines sont incorporés dans la loi sous forme de chapitres distincts; d'où une amélioration considérable de la lisibilité de la loi, devenue plus compréhensible.

Les trois premiers chapitres reprennent largement le droit en vigueur. Dans le chapitre premier figurent les définitions et les principes de portée générale. Le chapitre 2 régit la procédure d'asile dans sa totalité, du dépôt de la demande à l'exécution du renvoi en cas de réponse négative. Il fixe notamment le principe selon lequel aucune demande d'autorisation de séjour ne pourra être présentée à la police des étrangers une fois la procédure d'asile entamée. Ce qui est nouveau quant au fond, c'est la réglementation relative aux cas dits de rigueur. Désormais, c'est à l'ODR ou la CRA qu'il appartiendra de déterminer si le requérant d'asile se trouve dans une situation grave de détresse personnelle et de décider si l'admission provisoire peut être ordonnée lorsqu'aucune décision ne sera entrée en force quatre ans après le dépôt de la demande. Le canton aura la possibilité en l'occurrence de demander l'admission provisoire ou l'exécution du renvoi. Quant au chapitre 3, il règle, sans apporter de changement notable, les conditions de l'octroi de l'asile ainsi que le statut des réfugiés reconnus.

Le chapitre 4, clé de voûte du projet en quelque sorte, régit l'octroi d'une protection provisoire et le statut des personnes à protéger. Le Conseil fédéral va ainsi dans le sens d'une motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, qui réclamait des normes législatives pour les réfugiés de la violence. Bien que le principe de la protection provisoire ne repose pas sur la même base que la reconnaissance de la qualité de réfugié, l'Etat d'accueil ne veut pas accorder sa protection aux seuls réfugiés, mais également aux personnes ayant besoin de cette protection, dans le sens le plus large; partant de cette idée, le Conseil fédéral a suivi l'avis de la commission d'experts, selon lequel ce domaine doit être réglementé dans la loi sur l'asile. La conception de la protection provisoire se fonde notamment sur trois éléments: 1. Le Conseil fédéral décide, sur le fond, s'il convient d'accorder la protection provisoire et à combien de personnes. 2. L'admission de personnes à protéger ne suppose pas qu'elles séjourneront durablement en Suisse; elles retourneront dans leur Etat d'origine ou de provenance dès que la possibilité leur en sera donnée. 3. La procédure est conçue de manière que, contrairement à la solution actuelle de l'admission provisoire de groupes (art. 14a, 5e al. LSEE [actuel]), les autorités compétentes soient dispensées de mener une procédure individuelle, longue et coûteuse.

Désormais, le domaine de l'assistance est scindé en deux chapitres, l'un étant consacré aux dispositions régissant l'assistance en tant que telle, l'autre abordant les aspects financiers et les subventions (chapitres 5 et 6). Il convient de relever deux points à ce sujet: d'une part, le projet crée la base juridique nécessaire pour que la Confédération puisse régler les dépenses encourues de manière forfaitaire pour les réfugiés également; d'autre part, la compétence en matière d'assistance des réfugiés sera, en règle générale, attribuée aux cantons, essentiellement pour des raisons d'organisation administrative. Dès lors, les oeuvres d'entraide reconnues n'auront plus pour tâche, comme jusqu'à présent, d'encadrer les réfugiés jusqu'à ce qu'ils obtiennent une autorisation d'établissement au bout de cinq ans à compter de leur entrée en Suisse, mais elles ne perdront pas pour autant leur statut privilégié par rapport aux autorités fédérales. Les activités qu'elles exercent durant la procédure d'asile et dans le domaine des projets d'intégration (art. 54, 2e al., LA [nouveau]) et d'aide au retour (art. 88 LA [nouveau]) ne seront en rien modifiées. Les cantons approuvent eux aussi ce changement de système.

Un autre chapitre entièrement nouveau est celui de la protection des données (chapitre 7). La réglementation en la matière, relativement abondante, résulte de la loi sur la protection des données, entrée en vigueur le 1er juillet 1993, et qui crée les bases juridiques nécessaires à la gestion des registres électroniques ainsi que les principes de l'échange des données. Les quatre chapitres restants traitent des voies de droit, de la collaboration internationale et de la commission consultative ainsi que des dispositions pénales et finales. Les dispositions pénales sont reprises de l'arrêté fédéral (limité dans le temps) du 16 décembre 1994 sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers (arrêté fédéral sur les mesures d'économie; RO 1994 2876).

Les modifications de la LSEE se limitent à l'introduction des dispositions sur l'admission provisoire, décidées dans le cadre de l'APA et à l'ajout de dispositions sur la protection des données et de quelques nouvelles autres dispositions. En matière

de droit des étrangers également, l'inscription, dans la LSEE, de la protection des données est une conséquence de la loi précitée. En outre, mentionnons que la Commission fédérale des étrangers (CFE), qui exerce son activité depuis des décennies, se voit citée dans la loi. En même temps doit être créée une base légale permettant à la Confédération de cofinancer des projets d'intégration en faveur des étrangers. Enfin, comme on le sait, la loi fédérale sur les mesures de contrainte, entrée en vigueur le 1er février 1995, répond à ceux qui demandaient une amélioration de l'exécution des renvois. Cette loi permet de remplacer en partie et de compléter la réglementation actuelle de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion figurant dans la LSEE.

Les modifications de la LSEE ont été faites sous forme de deux textes légaux, se fondant sur les corrélations du contenu: les dispositions étroitement liées au domaine de l'asile sont inscrites dans l'annexe de la loi sur l'asile; les autres modifications sont présentées dans un texte distinct.

14 Modifications de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

141 Protection provisoire accordée à des personnes à protéger

141.1 Nombre croissant des personnes à protéger dans le domaine de l'asile

Depuis le milieu des années quatre-vingt, le nombre des personnes ayant demandé l'asile aux pays d'Europe occidentale a considérablement augmenté. En raison des différences de niveau de vie entre les nations industrialisées et les pays en voie de développement, mais aussi de l'accroissement de la mobilité, la Suisse, comme d'autres pays d'accueil européens, a été confrontée à une migration massive en provenance du Sud. En outre, les bouleversements politiques intervenus dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est au début des années nonante ont ouvert les frontières vers l'Ouest. L'effondrement des pouvoirs politiques en place a déclenché, dans plusieurs de ces pays, des conflits jusqu'alors latents, qui ont vu éclater la violence et qui ont provoqué à chaque fois un afflux de réfugiés.

Alors qu'il se trouve, parmi les demandeurs d'asile, toujours plus de personnes qui quittent leur pays, chassées par la pauvreté, il y a aussi de plus en plus de personnes qui déposent une demande d'asile chez nous, bien qu'elles ne soient pas des réfugiés au sens de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (convention de Genève, CdG; RS 0.142.30) ou de la loi sur l'asile, mais qui le font en tant que personnes à protéger ou "réfugiés de la violence", car elles fuient les conséquences, dans leur pays d'origine, de la guerre, de la guerre civile, de la violence générale ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme.

Le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié, au sens de la loi sur l'asile, s'est élevé entre 1993 et septembre 1995 à quelque 13 pour cent en moyenne. Cependant, environ 39 pour cent des requérants dont la demande d'asile a été rejetée en première instance demeurent quand même légalement en Suisse.^{1)*} Il ne s'agit pas seulement de personnes à protéger, mais celles-ci représentent une grande partie des requérants qui restent en Suisse à un titre ou à un autre.²⁾ Cette situation découle du fait que, de 1986 à 1994, 66 pour cent des personnes cherchant asile en Suisse étaient originaires de pays touchés par la guerre civile, par une répression massive, ou bien qui connaissaient des conflits violents au niveau régional.³⁾ De plus, un grand nombre de personnes venant d'Etats ravagés par des conflits violents (notamment celles provenant des Etats issus de l'ex-Yougoslavie, mais aussi de Somalie), ont bénéficié de l'admission provisoire ou de la suspension de la procédure, raisons pour lesquelles elles n'ont pas été rapatriées dans leur pays d'origine.

Bien qu'il ne soit pas possible de calculer avec précision le pourcentage des personnes à protéger par rapport au nombre total des requérants d'asile, on doit, en fonction de ces circonstances, l'estimer environ entre un quart et un tiers des personnes demandant l'asile à la Suisse. Les prévisions selon lesquelles ce pourcentage devrait augmenter au cours des prochaines années semblent réalistes, au vu des crises sévissant en Europe ou ailleurs.

L'augmentation du nombre des personnes à protéger ou des réfugiés de la violence s'explique par l'augmentation des foyers de conflit, mais aussi par le fait que les motifs de fuite ont changé. Aujourd'hui en effet, la persécution politique de dissidents ou de groupes marginaux par des instances étatiques cède de plus en plus le pas à la persécution par des groupes civils ou paramilitaires (par exemple les escadrons de la mort), mandatés par l'Etat ou, tout au moins, tolérés par lui. Ainsi, les Etats parviennent largement à se soustraire à la critique internationale concernant les violations des droits de l'homme. Mais en même temps, il n'est plus guère possible aux requérants de fournir les preuves, indispensables pour obtenir le statut de réfugié, que l'Etat les persécute. Enfin, la persécution est de plus en plus exercée de manière imprévisible sur certains membres de groupes d'opposition ou d'ethnies afin d'atteindre tout le groupe. Or, celui qui craint simplement d'être peut-être persécuté un jour n'est pas un réfugié au sens de notre loi. Et pourtant, ces personnes cherchent souvent une protection en dehors des Etats persécuteurs; elles ne peuvent être renvoyées en raison de considérations humanitaires.

* Les remarques figurent à la fin du message.

141.2 Admission provisoire en Suisse de personnes à protéger

Bien que la Suisse n'octroie en général pas l'asile aux personnes à protéger et, par tant, prononce aussi à leur endroit des décisions de renvoi (cf. art. 17, 1er al., LA [actuel]), celles-ci, en tant que réfugiés de la violence, ne sont pas totalement sans protection au regard du droit suisse. En effet, l'APA de 1990 maintient, voire étend la conception, introduite en 1987 avec la modification de la LSEE, de l'admission provisoire en tant que mesure de remplacement s'il est impossible d'exécuter le renvoi. Il a été établi dans le commentaire de la disposition existante que l'exécution du renvoi peut être soumise à certaines restrictions, par exemple lorsqu'elle "n'est pas possible, est illicite ou ne peut être raisonnablement exigée" (art. 18, 1er al., LA [actuel] en relation avec l'art. 14a, 1er al., LSEE). Dans de tels cas, l'ODR prononce l'admission provisoire. De plus, la possibilité d'une admission provisoire collective a été prévue (art. 14a, 5e al., LSEE [actuel]). La procédure d'asile devrait ainsi être déchargée de demandes qui n'aboutiront pas à l'octroi de l'asile, mais pour lesquelles il est établi d'emblée que, pour des raisons humanitaires, les étrangers concernés ne pourront être renvoyés pour l'instant dans leur pays d'origine, compte tenu de la situation politique générale qui y règne. Dans cet ordre d'idées, le message sur l'APA (FF 1990 II 537 [625]) précise expressément que lorsque l'exécution du renvoi ne peut être raisonnablement exigée pour cause de réelle mise en danger dans le pays d'origine, il faut considérer l'étranger comme un réfugié de la violence ou un "réfugié de facto".

Les réfugiés de la violence ou les personnes à protéger ne possèdent pas, en général, la qualité de réfugié selon l'article 3 LA; ils ne sont pas non plus exposés réellement au danger concret d'une peine ou d'un traitement interdit par l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales datée du 4 novembre 1950 (convention européenne des droits de l'homme [CEDH]; RS 0.101). Par conséquent, ils ne bénéficient pas de la protection du droit international public contre le refoulement. En revanche, conformément aux prescriptions du droit d'asile et du droit des étrangers (art. 18, 1er al., LA [actuel] en relation avec art. 14a, 4e al., LSEE), il faudra désormais tenir compte, au moment d'évaluer la possibilité d'exécuter le renvoi, de la situation générale dans l'Etat d'origine ou de provenance des personnes à protéger; en matière d'existence d'un danger concret, les autorités disposent d'une large marge d'appréciation.

La pratique suisse en matière d'asile a recouru de plus en plus souvent ces dernières années à la possibilité d'ordonner l'admission provisoire.⁴⁾ De plus, le Conseil fédéral a fait usage, pour la première fois en décembre 1991, de la compétence que lui donne l'article 14a, 5e alinéa, LSEE (actuel), et il a ordonné l'admission provisoire collective de certaines catégories de requérants d'asile et d'étrangers en provenance de l'ex-Yougoslavie.⁵⁾ Le Conseil fédéral ayant encore adopté des arrêtés semblables à partir de 1991, des déserteurs ou des réfractaires des Républiques de Croatie, de Bosnie-Herzégovine et de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), de même que des personnes domiciliées en dernier lieu en Bosnie-Herzégovine bénéficient de l'admission provisoire.

141.3 Problèmes liés aux réglementations en vigueur jusqu'à présent aux niveaux national et international

La base légale relative aux personnes à protéger, c'est-à-dire l'article 14a, 4e et 5e alinéas, LSEE (*actuel*), ne donne pas satisfaction à maints égards.

Tout d'abord, l'admission provisoire ne constitue sur le plan formel qu'une mesure de remplacement en cas d'impossibilité d'exécuter le renvoi. Elle nécessite dans chaque cas l'exécution d'une procédure d'asile et de renvoi individuelle, longue et coûteuse, bien qu'on sache d'avance que l'asile ne sera pas accordé, et que le renvoi ne pourra pas non plus être exécuté. Cette structure juridique conduit à des situations absurdes: en effet, lorsque le Conseil fédéral décide expressément de faire venir des personnes de régions ravagées par la guerre ou la guerre civile afin de leur accorder une protection provisoire en Suisse en les admettant collectivement, les autorités doivent d'abord renvoyer formellement ces personnes de Suisse afin de pouvoir ensuite les admettre provisoirement en vertu de la même décision. La question d'un éventuel retour des personnes à protéger n'a pas non plus trouvé de réponse satisfaisante. Le système actuel n'offre aucune garantie que l'admission provisoire ne se transformera pas en une admission permanente. La nécessité de limiter d'emblée la durée de la protection accordée aux réfugiés de la violence semble aujourd'hui faire l'objet d'un consensus, de même que la nécessité de veiller à reconduire dans leur pays d'origine les personnes à protéger dès que la violence a cessé. Il manque, dans le régime juridique actuel, une réglementation complète sur l'aide au retour ainsi que d'autres mesures sans doute nécessaires dans ce domaine. Des difficultés sont également apparues dans le cadre de l'hébergement et du remboursement des prestations d'assistance sociale en faveur des personnes qui restent en Suisse pendant une période indéterminée. Un autre problème a, en revanche, été résolu: celui de l'absence de compétence de la Confédération pour répartir les personnes entre les cantons dans les cas d'admission collective provisoire; en effet, les cantons ont depuis signé un accord dans lequel ils se déclarent prêts à utiliser une clef de répartition (art. 9, 2e al., OA1) analogue à celle prévue dans l'ordonnance du 22 mai 1991 sur l'asile relative à la procédure (OA1; RS 142.311) pour les personnes à protéger et à déléguer à l'ODR la question de l'attribution.⁶⁾

La situation juridique des personnes concernées est également insatisfaisante aujourd'hui. Notamment le statut précaire de séjour et l'absence de droit au regroupement familial mettent dans une situation personnelle difficile les personnes à protéger, qui vivent souvent pendant des années en Suisse séparées de leur famille et dans le pays desquelles aucune amélioration ne se dessine.

Considérant ces divers problèmes sur le plan juridique et pratique et conscient du fait que la catégorie des réfugiés de la violence occupera une place toujours plus importante dans la politique d'asile et des réfugiés, le Parlement a adopté en 1993 une motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Celle-ci chargeait le Conseil fédéral d'élaborer, lors de la révision de la loi sur l'asile, des propositions visant à améliorer la réglementation relative aux réfugiés de la violence, ainsi qu'une nouvelle réglementation sur l'aide au retour.

Au niveau international aussi, le problème de l'admission de personnes à protéger a donné lieu à d'abondantes discussions. Surtout depuis l'éclosion du conflit dans l'ex-Yougoslavie et vu l'afflux de réfugiés qui en a résulté, le plus important en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale⁷⁾, une question s'est posée dans de nombreux autres pays européens de la même manière qu'en Suisse: la nécessité de créer une procédure simple pour l'admission provisoire de réfugiés de la violence et l'établissement des bases légales correspondantes. Certains de ces Etats, ces dernières années, ont commencé à intégrer dans leur législation les réglementations provisoires d'exception appliquées initialement. Certes, les solutions adoptées varient considérablement les uns des autres, mais toutes reconnaissent à l'Etat, quand il décide des admissions, un champ de libre appréciation politique. Toutefois, et dans une large mesure, les personnes à protéger continueront d'être admises à la procédure d'asile.

En juin 1993, l'Allemagne a conféré dans la loi sur les étrangers (§ 32a Ausländergesetz) un statut juridique spécial aux réfugiés de la guerre et de la guerre civile. Cette nouvelle réglementation ne garantit pas un droit subjectif de l'étranger à l'admission. Il s'agit plus d'une décision politique laissée à l'appréciation de l'Etat fédéral et des Länder, qui peuvent déterminer s'il convient d'accueillir des étrangers, en provenance de quelles régions, et en quel nombre.

Le Danemark a également introduit dans une loi spéciale⁸⁾, en novembre 1992, un droit de séjour spécifique de durée limitée pour les personnes dont le retour dans le pays d'origine ne peut être raisonnablement exigé en raison de conflits violents ou de troubles analogues.

Les Pays-Bas ont eux aussi, avec la modification de la loi sur les étrangers entrée en vigueur le 1er janvier 1994, réglementé différemment le séjour des réfugiés de la violence. Un permis de séjour provisoire spécifique a été créé pour les personnes qui, après le rejet de leur demande d'asile, ne peuvent être renvoyées dans leur pays en raison de la situation générale qui y règne, de même que pour les personnes qui ont été chassées de leur pays d'origine à la suite d'une situation de violence généralisée causée inopinément par une guerre ou une guerre civile.

Dans le cadre du HCR, des discussions intenses sont aussi menées. Il s'agit en effet de savoir comment faire face aux tâches qui échoient aux Etats d'origine et de provenance et aux Etats d'accueil suite aux flux importants de réfugiés, et de combler les lacunes de la convention de Genève dans ce domaine.

En fait, en vertu de la convention de Genève ou des autres lois nationales sur l'asile, les personnes à protéger n'ont guère de chance de voir leur qualité de réfugié reconnue par l'Etat d'accueil. Le droit suisse ne confère en général pas non plus l'asile aux personnes à protéger. En effet, seul celui qui a subi, ou qui craint à juste titre de subir, de la part d'un Etat ou d'une collectivité semi-étatique, des préjudices sérieux visant sa personne et fondés sur l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa, LA est considéré comme un réfugié selon la doctrine et la pratique courantes. Cités ci-dessous, les commentaires d'un arrêt de la Cour fédérale administrative de RFA sont par conséquent aussi valables pour la pratique de l'asile en Suisse: "Le droit d'asile sert à protéger les victimes de persécutions politiques. Il ne sert pas à protéger les individus des malheurs résultant des guerres, des guerres civiles, des révolutions ou autres conflits".⁹⁾ Certes, la guerre ou la guerre civile peuvent engendrer des persécu-

tions de la population civile autorisant l'octroi de l'asile, par exemple lorsqu'un groupe de la population est l'objet de pressions et qu'il est terrorisé afin qu'il soit contraint de quitter une région ("épuration ethnique")¹⁰⁾, ou bien lorsqu'il est l'objet d'intimidations pour qu'il cesse de soutenir des insurgés. Toutefois, même dans ces circonstances, il faut en principe apporter la preuve d'une persécution individuelle. Comme l'atteste la pratique dans divers Etats, des critères sévères sont appliqués pour les persécutions collectives, souvent évoquées dans de tels cas.¹¹⁾ Etant donné que la convention de Genève, tout comme la loi suisse sur l'asile, ne prend en considération que l'individu, la notion de réfugié définie dans ces deux textes ne s'applique guère à la grande majorité des personnes à protéger.

La CEDH n'offre pas non plus aux personnes à protéger la protection spécifique nécessaire contre le risque du refoulement ou du rapatriement dans le pays d'origine ou de provenance. La Commission européenne des droits de l'homme ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme¹²⁾ ont fait savoir clairement à plusieurs reprises que les personnes étrangères qui fuient une guerre civile, des conflits intérieurs graves ou un climat de violence générale ne peuvent, lorsqu'elles sont menacées de refoulement, invoquer la protection de l'article 3 CEDH tant qu'elles sont victimes d'une violence ou d'une terreur générales, mais non réellement et individuellement en danger.

Etant donné que la plupart des Etats d'accueil - dont la Suisse - accordent au moins une protection provisoire aux réfugiés de la violence et ne les renvoient pas dans leur pays d'origine ou de provenance, on peut se demander si le principe du non-refoulement ne devrait pas aussi être appliqué aux personnes à protéger. La doctrine actuelle le nie sans équivoque. La pratique des Etats d'Europe occidentale à l'égard des réfugiés de Yougoslavie n'appuie guère, elle non plus, la thèse selon laquelle les Etats seraient tenus d'accorder une protection temporaire sur la base d'une obligation de droit coutumier international. Cette pratique des Etats établit clairement au contraire que la conviction juridique qui considère l'accueil de personnes à protéger comme une obligation légale n'est pas démontrée. Les récentes conventions européennes dans le domaine du droit d'asile et des étrangers, qui ne traitent à aucun moment des réfugiés de la violence, vont, elles aussi, dans ce sens. Pensons à la Convention du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes (convention de Dublin ou convention de premier asile) et à l'Accord de Schengen daté du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. La réglementation proposée concernant les personnes à protéger n'y change rien, vu que l'octroi de la protection provisoire est soumis à la décision du Conseil fédéral, laquelle est dictée non par des obligations de droit international public, mais par des considérations d'ordre purement humanitaire.

141.4 Objectifs et caractéristiques de la nouvelle réglementation proposée relative aux personnes à protéger

Les problèmes créés par les mouvements de fuite massive résultant de guerres, de guerres civiles ou de situations de violence généralisée ont montré que ni les instruments du droit international public ni ceux du droit national n'offraient jusqu'à présent de solutions appropriées pour les personnes à protéger. D'une part, la notion de réfugié définie dans les conventions internationales, s'appliquant uniquement à la personne victime d'une persécution individuelle, ne tient pas suffisamment compte du besoin de protection des réfugiés de la violence. D'autre part, les obligations légales découlant du principe du non-refoulement et de la convention de Genève - notamment en ce qui concerne la concrétisation des droits des réfugiés au sens de la convention et l'obligation d'offrir une procédure d'asile individuelle - vont trop loin pour s'appliquer à d'autres catégories de personnes à protéger.

Aussi le projet proposé par le Conseil fédéral cherche-t-il à atteindre, par des moyens appropriés, cinq objectifs fondamentaux pour que le problème de l'octroi par la Suisse d'une protection provisoire aux réfugiés de la violence puisse trouver une solution satisfaisante. La réglementation proposée est comparable à celle d'autres Etats européens; c'est une solution efficace, économique et adéquate, qui remplace avantageusement l'admission provisoire par groupes pratiquée jusqu'ici (art. 14a, 5e al., LSEE [actuel]). En même temps, elle satisfait à la demande exprimée par la motion 92.3301 du 7 juin 1993 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats.

La réglementation de l'octroi de la protection provisoire dans la loi sur l'asile comprend les éléments suivants:

1. La reconnaissance du besoin de protection dans le respect de la capacité d'action de l'Etat

Le besoin spécifique de protection des réfugiés de la violence est reconnu. Il faut toutefois être en même temps sûr que la Suisse puisse décider souverainement d'accorder, essentiellement pour des raisons politiques et humanitaires, un droit de séjour provisoire à des personnes à protéger. La protection accordée provisoirement constitue, avec les mesures et l'aide apportée sur place, une solution globale souple permettant de réagir d'une manière appropriée à certaines situations de conflit.

Nous proposons qu'un statut spécial, la protection provisoire, soit créé pour les personnes à protéger, et que le Conseil fédéral puisse décider librement de son octroi et de sa levée. Cette liberté d'action politique sera garantie par le fait que la décision d'octroyer la protection provisoire pourra être rendue indépendamment de critères rigides (art. 63, 1er al., LA). En règle générale, une telle décision ne sera prise que lorsque l'assistance sur place ne sera plus suffisante et que seule

l'admission provisoire en dehors de la région du conflit pourra assurer la protection nécessaire aux personnes concernées. Dans ce contexte, en outre, une grande importance est dévolue au consensus international entre les pays d'accueil.

2. Une solution appropriée prévoyant l'utilisation des procédures et des structures existantes

Etant donné que l'on peut s'attendre à une augmentation du nombre des personnes à protéger, il est judicieux de chercher des solutions applicables aux requérants d'asile venant de régions ravagées par la guerre et par la guerre civile, qui ne sont la plupart du temps pas des réfugiés au sens de la convention de Genève ou de la loi sur l'asile, mais qui ne peuvent pourtant être rapatriés.

En élaborant une réglementation spéciale, concordant étroitement avec les dispositions à l'intention des requérants d'asile et des réfugiés, on donnera à la procédure d'accueil une structure claire, et on simplifiera autant que possible son déroulement. L'utilisation prévue des structures et des compétences actuelles dans le domaine de l'asile (par exemple les centres d'enregistrement, la compétence de répartition de la Confédération) permettra, en outre, d'éviter les travaux effectués à double et de tirer profit des expériences acquises.

3. L'allégement des procédures d'asile et la réduction des dépenses

Vu le grand nombre de conflits régionaux, de plus en plus de personnes cherchant une protection viennent en Suisse, ce qui crée une surcharge de travail pour le personnel responsable de l'examen des demandes et coûte cher. Même après la conclusion négative de la procédure, la décision de renvoi ne peut être exécutée dans beaucoup de cas et les personnes concernées restent provisoirement en Suisse (cas par exemple de celles venant de Bosnie-Herzégovine). Cette tendance va sans doute se poursuivre à l'avenir. C'est pourquoi l'un des objectifs essentiels de la présente réglementation consiste précisément à alléger la procédure d'asile, qui souffre du nombre croissant de personnes à protéger, et donc à réduire sensiblement les frais de procédure. L'octroi de la protection provisoire ne devrait, pour cette raison, en aucun cas aboutir à la mise en place d'une procédure individuelle se substituant à la procédure d'asile ordinaire. Les autorités compétentes doivent avoir la possibilité de rendre, en s'appuyant sur des critères objectifs, des décisions individuelles ou collectives en faveur des personnes à protéger, selon une procédure simplifiée et accélérée. La procédure de levée doit également pouvoir être exécutée rapidement et simplement; elle ne doit pas permettre qu'une nouvelle procédure soit introduite à la fin de la protection provisoire dans le seul but, pour la personne, de se soustraire à un renvoi imminent et de prolonger son séjour en Suisse.

La solution proposée répond à ces conditions. Lorsque le Conseil fédéral aura décidé d'octroyer la protection provisoire à un groupe de personnes, celles-ci seront soit conduites en Suisse, soit autorisées à y entrer si elles se trouvent à la frontière voire en Suisse même, afin de déposer une demande de protection au sens de

✚ l'article 18 LA; une procédure courte aura alors lieu dans un centre d'enregistrement de l'ODR; on y vérifiera si les personnes en question font partie du groupe désigné par le Conseil fédéral. Aussitôt que ce contrôle aura été effectué, la protection provisoire pourra être accordée. Simultanément, toute demande d'asile éventuellement introduite, pour autant qu'il s'agisse de déterminer si la personne a la qualité de réfugié, sera suspendue pendant toute la durée de la protection accordée. C'est indispensable pour décharger effectivement la procédure d'asile. Les personnes à protéger ayant elles aussi droit à ce qu'une éventuelle demande d'asile déposée par elles soit soigneusement examinée, la suspension de la procédure fait que leur qualité de réfugié ne pourra pas être examinée au moment du dépôt de leur demande, mais seulement au moment de la levée de la protection provisoire; il sera, en effet, beaucoup plus facile de déterminer à ce moment-là si les persécutions subsistent. Ladite suspension ne nuira pas non plus à l'intérêt personnel de la personne à protéger puisqu'il sera donné satisfaction à sa préoccupation fondamentale, à savoir l'octroi de la protection par la Suisse.

Si la situation dans le pays d'origine ou de provenance de la personne redevient normale, le Conseil fédéral pourra lever ladite protection provisoire par une décision de portée générale. Dans ce cas, la procédure d'asile suspendue sera reprise et la question de la qualité de réfugié examinée. Toutefois, cet examen ne portera pas sur l'existence effective d'une persécution par le passé, mais sur celle d'un éventuel danger menaçant la personne au moment du retour. Si, lors de l'exercice du droit d'être entendu, aucune indication n'apparaît quant à une menace de persécution au retour, il ne sera pas entré en matière, conformément à l'article 33 LA. En revanche, si, lors de l'octroi de la protection provisoire ou de l'exercice du droit d'être entendu, la personne n'a déposé aucune demande d'asile au sens d'une requête en reconnaissance de la qualité de réfugié, l'ODR ordonnera son renvoi. Si elle affirme à ce moment-là seulement qu'elle est menacée de persécutions dans son pays d'origine ou de provenance, on n'entrera en matière sur sa demande que si, lors de l'exercice du droit d'être entendu, des indices apparaissent quant à un risque réel de persécution (art. 33 LA). Ceci permettra d'éviter les procédures d'asile inutiles après la levée de la protection provisoire.

4. La compatibilité avec le droit international grâce à l'amélioration progressive du statut juridique

Etant donné qu'il peut incontestablement y avoir, parmi les personnes à protéger, des personnes qui possèdent la qualité de réfugié et qui sont ainsi en mesure d'invoquer les garanties juridiques de la convention de Genève, il faut se demander quel est le rapport entre le statut octroyé et ladite convention. En principe, l'octroi de la protection provisoire ne peut limiter le droit d'un réfugié de demander à être reconnu comme tel au sens de la convention. La suspension de la procédure et l'octroi simultané de la protection provisoire restreignent pourtant ce droit. Cette restriction temporaire est cependant absolument nécessaire et justifiée en vue de rendre applicable et de simplifier la procédure dans son ensemble. La compatibilité de l'octroi de la protection provisoire avec la convention de Genève doit toutefois être garantie à long terme.

Le projet satisfait à cette exigence en ajustant peu à peu à la convention de Genève le statut juridique des personnes à protéger pendant leur séjour en Suisse. Si lors de leur admission, ces personnes sont encore largement considérées comme des demandeurs d'asile, elles obtiennent avec le temps certains droits qui rendent leur situation juridique comparable à celle des réfugiés. Ainsi, elles peuvent, à certaines conditions, prétendre au regroupement familial dès le début de leur séjour. De plus, le Conseil fédéral est libre de leur accorder un traitement de faveur, dans le cas prévisible d'un long séjour, s'agissant de l'exercice d'une activité lucrative. Cinq ans après l'octroi de la protection provisoire, elles obtiennent de la police des étrangers une autorisation de séjour dont la validité prend fin à la levée de la mesure, assortie de tous les droits qui en découlent. Si le conflit dans leur pays persiste, elles peuvent finalement obtenir, dix ans après l'octroi de la protection provisoire, une autorisation d'établissement.

5. Le retour dans le pays d'origine ou de provenance après la fin du conflit

Un dernier élément fondamental de la réglementation doit être relevé: l'octroi de la protection n'est vraiment que provisoire et ne saurait aboutir à un séjour durable dans le pays d'accueil. Par conséquent, des mesures en vue du renvoi des personnes concernées dans leur pays d'origine ou de provenance devront être prises dès que la situation s'y sera normalisée. A cet effet, les pays concernés devront aussi assumer leur part de responsabilité et des solutions devront être trouvées dans le cadre de la coopération internationale.

Cette réglementation conçue dans la perspective du retour tient compte de la situation spéciale des personnes à protéger, situation non prévue par la convention de Genève. En effet, celle-ci part de l'hypothèse que la situation dans le pays d'origine ou de provenance n'est guère susceptible de s'améliorer. En conséquence, la protection, au sens de cette convention, est liée traditionnellement à l'idée de l'accueil durable et de l'intégration de la personne dans le pays d'accueil. Pour cette raison principalement, la convention de Genève n'a pu permettre de résoudre la question des personnes à protéger. Le plus souvent, l'octroi de la protection provisoire est suffisante pour les réfugiés de la violence. Dès lors, le séjour des personnes à protéger doit être conçu en conséquence. L'objectif de l'octroi de la protection n'est pas en premier lieu de favoriser l'intégration des intéressés en Suisse, mais de maintenir, en vue de leur retour, leur aptitude à se réadapter aux conditions de vie de leur pays d'origine ou de provenance. Cela signifie qu'il faut maintenir et développer leurs compétences sociales et professionnelles, grâce, par exemple, à des mesures d'éducation et de formation. Cette vision des choses a été entièrement confirmée par les programmes d'assistance au retour mis sur pied par la Suisse en faveur de ressortissants chiliens et roumains. C'est pourquoi l'article 88 LA attribue à la Confédération la compétence de soutenir des projets visant à maintenir et à renforcer cette aptitude à la réintégration. Par cette disposition, le Conseil fédéral tient compte des développements internationaux actuels qui, vu le nombre croissant dans le monde des personnes à protéger, accordent une place primordiale à leur réintégration.

✚ Toutefois, pour que les personnes à protéger puissent vraiment retourner dans leur pays d'origine ou de provenance, il faut aussi que la Suisse - comme d'autres pays d'accueil - s'efforce d'améliorer la situation qui prévaut dans les pays concernés.¹³⁾ Ces efforts doivent avoir pour but de rétablir la sécurité dans le pays d'origine ou de provenance des personnes à protéger, et de créer les conditions permettant leur retour en toute sécurité. Il s'agira donc notamment d'obtenir pour elles des garanties de sécurité, d'assurer la surveillance internationale de leur retour et d'accorder une aide matérielle à celles qui rentrent dans leur pays. Pour ce faire, il sera nécessaire d'agir à plusieurs niveaux.

Il faudra tout d'abord appuyer les efforts visant à faire disparaître les motifs de fuite. A cet effet, il conviendra de mener une politique internationale active en matière de réfugiés, en utilisant sciemment les moyens propres à influencer sur les pays d'origine ou de provenance des personnes à protéger, de façon à limiter ou à éliminer les conflits violents ou l'oppression des populations, ainsi que les violations systématiques des droits de l'homme. Des pressions politiques et économiques efficaces sur les pays d'origine ou de provenance ne seront toutefois possibles que si l'action au niveau international est coordonnée. Il faudra donc se rendre compte que la maîtrise des mouvements de fuite est une tâche qui incombe à l'Europe tout entière, la Suisse n'ayant ni l'influence ni les moyens nécessaires pour atteindre, seule, cet objectif. Cette tâche est définie expressément à l'article 64, 2e al., LA en vue de faciliter le retour en toute sécurité des personnes à protéger.

Il faudra aussi, dans une deuxième étape, prendre les mesures concrètes qui faciliteront le retour de ces personnes dès que les motifs de fuite auront disparu. Il s'agira donc de créer les conditions garantissant la sécurité de droit et de fait des personnes qui rentreront au pays. Nous pensons, par exemple, à la levée des lois d'exception dans l'Etat d'origine ou de provenance ou encore à l'observation de la sécurité des rapatriés dans le pays d'origine ou de provenance par une organisation internationale (le HCR, le CICR, etc.)¹⁴⁾ ou un autre organisme. Enfin, il faudra encourager la réintégration économique et sociale de ces personnes par le biais de la coopération au développement (cf. art. 88, 1er al., LA).

Lier l'octroi de la protection provisoire aux mesures permettant un retour en toute sécurité et dans la dignité servira aussi bien les intérêts des pays d'accueil que ceux des Etats d'origine et de provenance. Les uns seront déchargés du souci des personnes qu'ils ont accueillies, les autres tireront profit de l'aide à la reconstruction qui sera fournie à la fin du conflit. Enfin, et cet aspect n'est pas le moindre, une telle idée servira aussi l'intérêt des personnes touchées, car elle les aidera à rentrer et à prendre un nouveau départ dans leur pays d'origine ou de provenance.

Prestations d'assistance et indemnisation

Ces dernières années, les dépenses dans le domaine de l'asile n'ont cessé d'augmenter. Le budget de l'ODR s'élève, pour 1995, à 833 millions de francs. Plus de 90 pour cent de cette somme a été consacré au remboursement des frais encourus par les cantons et les oeuvres d'entraide en matière d'assistance et d'encadrement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Toutefois, ces dépenses n'ont pas évolué au même rythme que le nombre des nouvelles demandes. Ainsi, en 1989 et 1993, le nombre des nouvelles demandes d'asile étant à peu près pareil, les dépenses d'assistance pour 1993 ont plus que doublé par rapport à celles enregistrées en 1989. Les causes de cette augmentation sont multiples. Tout d'abord, outre les nouvelles demandes d'asile, les cas en suspens ou ceux qui ont été réglés par une décision d'admission (réfugiés reconnus ou étrangers admis à titre provisoire) ont occasionné, eux aussi, des frais d'assistance. S'y ajoute un nombre croissant d'étrangers qui restent provisoirement en Suisse, en raison de difficultés dans l'exécution du renvoi (cas des Etats qui refusent de laisser rentrer leurs propres ressortissants). Ensuite, le nombre des personnes dépendant de l'aide sociale a augmenté, du fait de la conjoncture économique défavorable qui les empêche de trouver du travail. Indépendamment de ces facteurs, il s'est avéré de plus que le système actuel d'indemnisation est peu propice à la réduction des coûts. En effet, il part du principe que les cantons et les oeuvres d'entraide fournissent les prestations d'assistance, tandis que la Confédération en assume le coût. Or, comme la Confédération avait, en vertu de la loi, l'obligation de rembourser intégralement les dépenses, elle ne pouvait guère influencer les normes d'assistance. Sa seule ressource était de fixer certaines limites par le biais de directives.

Forfaits

A la différence du système d'indemnisation des frais effectifs, l'indemnisation forfaitaire incite le bénéficiaire à utiliser ses fonds rationnellement et à chercher des solutions avantageuses. En outre, les indemnisations forfaitaires entraînent des économies dans le domaine administratif, notamment en raison de la suppression des décomptes individuels et des vérifications. Dans certains domaines (frais d'encadrement et d'assistance de requérants d'asile), les premières expériences en matière de taux forfaitaires ont été faites et elles se sont avérées positives. C'est pourquoi un système d'indemnisation forfaitaire a été introduit par la suite également pour les frais d'hébergement.

L'arrêté fédéral sur les mesures d'économie a expressément inscrit dans la loi le principe de l'indemnisation forfaitaire. Les frais d'administration et d'encadrement ainsi que les subventions versées à l'organisation faîtière des oeuvres d'entraide sont déjà aujourd'hui soumis au régime du forfait, ce qui n'est pas le cas des frais d'assistance et d'hébergement pour les réfugiés reconnus, ni de l'ensemble des frais médicaux. Pour que ce dernier s'impose largement dans le domaine de l'asile, il fallait modifier la loi. Aussi le présent projet permet-il, au chapitre 6, d'allouer, dans tous les domaines, des remboursements, des subventions et des aides financières sous

✚ forme de forfaits chaque fois que cette solution paraît appropriée (cf. le tableau intitulé "Remboursement-forfaitaire des prestations d'assistance par la Confédération" en annexe). Grâce à ce nouveau système, la Confédération pourra influencer les normes d'assistance en jouant sur le montant des forfaits et prendre des décisions ayant valeur de ligne directrice. Les cantons, quant à eux, disposeront, grâce à l'absence de prescriptions détaillées de la Confédération, d'une marge de manoeuvre leur permettant de déterminer l'utilisation de leurs fonds. La planification à l'échelon communal et cantonal s'en trouvera ainsi grandement facilitée.

Modification des compétences

Pour des raisons historiques, c'est la Confédération qui a la compétence d'accorder des prestations d'assistance aux réfugiés jusqu'à ce qu'ils obtiennent l'autorisation d'établissement (en dérogation à la répartition des tâches telle qu'elle apparaît à l'article 48 de la constitution fédérale [cst.]), même si elle confie cette tâche aux oeuvres d'entraide. Avant la reconnaissance du statut de réfugié, autrement dit durant la procédure d'asile, et après l'obtention de l'autorisation d'établissement (cinq ans après l'entrée en Suisse), c'est la répartition des tâches prévue par la constitution qui est appliquée.

En matière d'encadrement et d'assistance des réfugiés, les oeuvres d'entraide disposent de services sociaux mandatés par la Confédération; ainsi sont nées des structures parallèles à l'assistance publique ordinaire. Conformément à la convention de Genève, les prestations d'assistance sont fournies selon les principes valables pour les citoyens suisses. C'est pourquoi il convient, pour des raisons administratives, de procéder à une refonte en modifiant les compétences (cf. explications relatives à l'art. 76). Il est opportun que la compétence d'allouer les prestations d'assistance aux réfugiés bénéficiant d'une autorisation de séjour appartienne désormais aux cantons, que la Confédération indemniserait à cet effet sous la forme d'un forfait. Les cantons approuvent le principe de ce système.

Les cantons ont également acquis, au fil des années, de solides connaissances dans le domaine de l'assistance et de l'encadrement des étrangers. Vu leurs compétences, rien ne s'oppose donc à ce qu'ils assument cette tâche. Cependant, ils seront bien entendu libres de mettre à profit l'expérience des oeuvres d'entraide autorisées dans le domaine de l'encadrement et de l'assistance, et de leur confier également l'octroi de prestations d'assistance. Il faut également encourager la fourniture d'une assistance par une même unité organisationnelle à d'autres catégories de personnes ayant des besoins analogues, notamment aux requérants d'asile, aux personnes à protéger et à celles qui ont été admises à titre provisoire. Des solutions homogènes de ce type sont tout à fait souhaitables, dans l'optique de l'utilisation optimale des structures. C'est pourquoi le projet propose, à l'article 76 LA, le principe de la compétence des cantons en matière d'assistance dans le domaine de l'asile. Par le passé, les oeuvres d'entraide ont acquis un précieux savoir-faire en matière d'encadrement des réfugiés. Aussi la Confédération continuera-t-elle de leur confier l'exécution de projets concernant l'intégration de groupes de réfugiés.

Sûretés

L'article 81 LA reprend du droit en vigueur l'obligation, faite aux demandeurs d'asile, de fournir des sûretés; désormais, celle-ci s'appliquera aussi à la catégorie des personnes à protéger jusqu'à ce qu'elles obtiennent une autorisation de séjour (au bout de cinq ans). Le compte sûretés servira à couvrir les frais d'assistance, d'exécution, de procédure et de départ. En raison de l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie, les personnes admises à titre provisoire seront également tenues de fournir des sûretés (cf. art. 14c, 10e al., LSEE [actuel]).

Dispositions pénales

Pour assurer l'application systématique des dispositions de la 2e section du chapitre 5, des dispositions pénales analogues à celles qui sont prévues dans la loi sur l'AVS seront applicables en l'espèce (art. 87 à 90 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS]; RS 831.10). Ces dispositions ont déjà été introduites par l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie.

L'ODR a constaté qu'un nombre croissant d'employeurs n'utilisent pas la retenue salariale de leurs employés dans le but prévu, à savoir de fournir des sûretés. Etant donné que les demandes de paiement qui en résultent ne sont souvent honorées qu'à contrecœur, voire pas du tout, il s'ensuit pour la Confédération des complications administratives inutiles. Si l'employeur est dans l'incapacité de payer, la personne astreinte à fournir des sûretés perd la partie du salaire que l'employeur aurait dû verser sur le compte sûretés. Les dispositions pénales prévues devront empêcher ou tout au moins réduire à l'avenir de telles infractions.

Aidé au retour

Depuis la moitié des années quatre-vingt, l'encouragement au retour volontaire constitue un objectif important de la politique de l'asile. La possibilité d'atteindre cet objectif a été donnée au Conseil fédéral par la deuxième révision de la loi sur l'asile en 1986. Depuis lors, l'encouragement au retour volontaire a surtout consisté à donner des conseils et à prendre en charge des frais de départ des requérants d'asile indigents ou des étrangers dont la demande avait été rejetée ou qui l'avaient retirée. En dépit de l'activité depuis plusieurs années des quatre centres-conseils régionaux auxquels la Confédération a versé des subsides jusqu'à la fin de 1993, le nombre des départs volontaires n'a pas sensiblement augmenté; par conséquent, malheureusement, l'exécution des renvois sous contrainte demeure souvent au premier plan des préoccupations. A titre de mesure d'appui au renvoi sous contrainte, l'ODR, en collaboration avec d'autres services de la Confédération et avec les cantons, et en faisant appel à des œuvres d'entraide et à des organisations internationales, a élaboré une conception d'encouragement au retour dans le pays d'origine. De cette façon, on améliore aussi indirectement l'accueil réservé aux mesures de contrainte éventuellement nécessaires.

L'encouragement au retour volontaire joue un rôle particulier, dans la perspective de la mise en place de la protection provisoire, laquelle remplacera l'admission provi-

soire par groupes prévue par la LSEE. Aussi le Parlement, en transmettant la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats qui demandait la création du statut de réfugié de la violence (92.3301), a-t-il demandé une nouvelle réglementation de l'aide au retour. Ce faisant, il a expressément souligné la nécessité de la collaboration internationale (BO E 1992, tome V, p. 1018). Dans le nouveau projet d'aide au retour, la dimension internationale joue donc un rôle décisif: il s'agira de tirer profit de l'expérience des organisations actives sur le plan international et de soutenir le retour, chaque fois que ce sera possible, par le biais de projets dans les pays d'origine ou de provenance. Pour assurer le lien entre l'activité internationale et les conseils donnés au niveau national et garantir la circulation de l'information, une coordination au niveau national sera nécessaire. Avec la modification du 24 novembre 1993 de l'ordonnance 2 du 22 mai 1991 sur l'asile relative au financement (OA2; RS 142.312), le Conseil fédéral a institué les bases de la création d'un bureau de coordination. Le fait que les mesures d'aide au retour soient inscrites dans la loi explique leur importance pour la politique d'asile.

143 Dispositions de procédure dans la loi sur l'asile

143.1 Remarques générales

Au cours des années passées, les mesures législatives et organisationnelles prises dans le domaine de la procédure d'asile se sont révélées efficaces. Celles qui ont été prises dans le cadre de l'APA - par exemple, l'impossibilité pour un requérant de demander une autorisation de séjour à la police des étrangers ou l'instruction précoce des faits au moyen d'une procédure minimum - permettent aux autorités fédérales et cantonales chargées de l'exécution de la loi sur l'asile de mener une procédure rapide et équitable. Il leur a notamment été possible de traiter dans un délai raisonnable la majorité des demandes (cf. ch. 112). En outre, elles ont pu faire échec au recours abusif aux garanties de procédure dans le domaine de l'asile et donc éviter que les dispositions sur l'immigration ne soient contournées.

Malgré ces expériences positives, nous sommes d'avis qu'il faut modifier dans certains domaines les dispositions de la procédure ou les adapter aux nouvelles circonstances pour faire en sorte que la loi sur l'asile, sur le plan organisationnel, soit appliquée de manière plus souple. En effet, les règles de la loi sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) et celles de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110), conçues en fonction de la procédure administrative ordinaire, ne tiennent pas toujours compte des particularités de la procédure d'asile. On a, pour cette raison, ajouté à l'article 17, 1er alinéa, LA une disposition aux termes de laquelle les règles de la PA concernant les fêtes ne sont pas applicables en l'espèce. Cette disposition devra permettre de remédier aux retards parfois considérables pris par la procédure. Un 2e alinéa a également été ajouté à l'article 17 LA. Grâce à cette norme de délégation, le Conseil fédéral édicte des prescriptions procédurales complémentaires au niveau réglementaire, notamment pour tenir compte de la situation particulière des femmes et des mineurs. Nous avons ainsi donné suite à un voeu exprimé à plusieurs

reprises par divers milieux, à savoir que par le biais de prescriptions complémentaires de procédure, on réponde aux besoins qui peuvent résulter d'atteintes subies en raison du sexe ou de l'éventuelle immaturité mentale de mineurs.

Selon l'article 10, 2e alinéa, LA, chaque autorité ou service administratif saisit et transmet à l'ODR les documents pouvant fournir des renseignements sur l'identité d'un requérant d'asile. Or cette disposition doit aussi s'appliquer aux personnes à protéger (cf. renvoi à l'art. 68). Le 3e alinéa dispose donc désormais que l'autorité ou le service administratif qui, le cas échéant, vérifient eux-mêmes l'authenticité de tels documents, doivent communiquer le résultat de cet examen à l'ODR. Cette disposition a été ajoutée du fait que les offices d'état civil n'avaient pas le droit jusqu'ici de faire part à l'ODR du résultat d'un éventuel examen de l'authenticité de documents de voyage, faute de base légale à cet effet.

La pratique a montré que, notamment lors du dépôt d'une demande d'asile à la frontière ou du contrôle frontalier à l'aéroport, il est indispensable, vu les circonstances particulières, que la décision soit rapidement transmise à la personne qui a fait la demande. Aussi a-t-on estimé judicieux de permettre, aux termes de la loi, la notification d'une décision par télécopie dans les cas énoncés aux articles 21 ou 22 LA (demandes d'asile déposées à la frontière ou à l'aéroport). Toutefois, les conditions ci-après devront être remplies pour que la notification soit légalement valable: d'abord, la télécopie devra avoir été, avant sa transmission, signée par l'autorité chargée de prendre la décision. Ensuite, l'autorité compétente devra remettre la décision au destinataire. Enfin, ce dernier devra confirmer par écrit qu'il l'a reçue; à défaut, l'autorité compétente enregistrera la remise de la décision à l'intéressé (art. 13, 3e al., LA).

Pour rationaliser l'opération, l'article 16 LA précise, sous le titre "Langue de la procédure", que la procédure faisant intervenir l'office fédéral ou que les échanges écrits se feront en règle générale dans la langue officielle dans laquelle l'audition cantonale a eu lieu ou dans la langue officielle du lieu de domicile du requérant. Une exception à cette règle est envisageable si, par exemple, le requérant maîtrise le français, mais habite au Tessin et que l'audition a eu lieu en langue italienne.

A la lumière de la CEDH, il nous semble approprié d'admettre, désormais, qu'un recours pourra être introduit contre une décision répartissant les requérants entre les cantons en précisant, toutefois, que cette mesure ne pourra être attaquée séparément que pour violation du principe de l'unité de la famille (art. 26, 3e al., en relation avec art. 103, 1er al., LA).

La présente révision donne l'occasion de concrétiser certains des motifs de non-entrée en matière mentionnés à l'article 31 LA. D'autres moyens que la dactyloscopie (par exemple la comparaison de photographies) permettant de constater les identités doubles ou multiples utilisées par certains requérants d'asile, la disposition du 2e alinéa, lettre a, sera complétée. Par conséquent, on n'entrera pas en matière sur la demande d'un requérant qui donne une fausse identité aux autorités, si ce fait est attesté par le résultat de l'examen dactyloscopique ou par tout autre moyen. La lettre b sera modifiée dans ce sens où la notion d'intention sera remplacée par celle du comporte-

ment délictueux, s'agissant de la violation de l'obligation de collaborer. La formulation actuelle contraignait en effet l'autorité chargée de la décision à apporter des preuves, ce qui compliquait considérablement la sanction de la violation de l'obligation de collaborer.

Il arrive fréquemment que l'exécution de renvois dans certains pays d'origine ou de provenance ne soit pendant longtemps pas possible, faute de documents de voyage ou pour d'autres raisons techniques. L'expiration du délai de départ fixé lorsqu'une décision négative entrée en force a été rendue à l'issue de la procédure d'asile entraîne l'extinction de l'autorisation de travail (art. 40, 2e al.). Il en résulte souvent que les personnes concernées deviennent dépendantes de l'assistance. C'est pourquoi, conformément à l'article 40, 3e alinéa, le DFJP doit désormais pouvoir, en accord avec le Département fédéral de l'économie publique (DFEP), habiliter les cantons à prolonger, au-delà du délai de départ, les autorisations d'exercer une activité lucrative de certaines catégories de personnes relevant du domaine de l'asile, si des circonstances particulières le justifient. La question de savoir si la responsabilité de l'impossibilité d'exécuter le renvoi incombe au requérant d'asile ou non sera déterminante.

A diverses reprises, ces derniers temps, on a reproché à la jurisprudence de la CRA de manquer d'uniformité. Voilà pourquoi les 2e et 3e alinéas de l'article 100 LA prévoient divers mécanismes de coordination. C'est ainsi que le 2e alinéa précise que l'accord préalable de la commission dans son ensemble devra être requis lorsqu'il s'agira de trancher une question de fond ou de résoudre une question juridique essentielle en dérogation d'une décision antérieure. Une telle décision est contraignante pour la jurisprudence de la CRA.

143.2 Cas de détresse personnelle en raison de longues procédures d'asile

Avec l'entrée en vigueur de l'APA le 22 juin 1990, le principe de l'exclusivité de la procédure d'asile a été inscrit dans la loi. Le but visé, soit l'accélération de la procédure, a été largement atteint. Par ailleurs, la pratique découlant de la réglementation de la police des étrangers concernant les requérants refoulés, qui différait autrefois d'un canton à l'autre, a été quelque peu uniformisée et son exécution considérablement améliorée.

Des problèmes sont toutefois apparus dans la pratique lorsqu'il a été dérogé à ce principe. En effet, la police des étrangers peut, si le dépôt de la demande remonte à plus de quatre ans, délivrer une autorisation de séjour à un requérant, essentiellement dans un cas grave de détresse personnelle (art. 17, 2e al., LA [actuel]). L'impossibilité, voulue par le législateur, d'accorder une autorisation de séjour une fois la procédure d'asile close et la décision entrée en force - donc aussi durant une procédure de révision ou de réexamen - (art. 12f, 1er al., LA [actuel]) heurtait certains cantons et milieux intéressés.

Vu la portée politique de ce sujet, la commission d'experts a élaboré trois variantes, qui ont toutes été mises en consultation. La variante 1 prévoyait que la compétence d'octroyer une autorisation de séjour quatre ans après le dépôt d'une demande d'asile serait transférée intégralement au canton. En revanche, les autorisations délivrées seraient imputées sur les quotas. La variante 2 prévoyait que la réglementation actuelle serait maintenue, complétée cependant par la précision expresse selon laquelle il ne serait plus possible d'octroyer d'autorisation de séjour une fois la procédure d'asile close et la décision entrée en force; cette variante excluait donc également la possibilité d'engager une demande d'autorisation de séjour à la police des étrangers pendant une procédure de révision ou de réexamen, puisqu'aucune de ces voies de droit n'est propre à empêcher l'entrée en force de la décision. La variante 3 entraînait quant à elle l'abandon du schéma actuel. Le principe de l'exclusivité de la procédure d'asile aurait ainsi été inscrit dans la loi. L'ODR aurait alors dû examiner également, dans le cadre du contrôle du caractère raisonnablement admissible de l'exécution du renvoi, les cas graves de détresse personnelle causés par des séjours de plusieurs années en Suisse; en présence d'une telle situation, l'admission provisoire aurait dû être ordonnée.

Au vu des résultats de la procédure de consultation, nous vous proposons le nouveau modèle suivant: si l'ODR, ou la CRA, n'a pas rendu de décision accordant l'asile ou décidant le renvoi, décision qui sera entrée en force dans les quatre ans suivant le dépôt de la demande d'asile, et que le requérant concerné se trouve dans une situation grave de détresse personnelle, il sera possible d'ordonner son admission provisoire en remplacement de l'exécution du renvoi. Avant de rejeter la demande d'asile, l'ODR ou la CRA devra donner au canton l'occasion de demander l'admission provisoire ou alors l'exécution du renvoi (art. 41, 3e al., LA). Si l'office fédéral n'a pas donné suite à la demande du canton, celui-ci pourra faire recours auprès de la CRA (art. 101, 2e al., LA). Cette solution permettra, d'une part, de répondre au souhait des cantons, qui désiraient conserver le droit d'être consultés dans ce domaine, d'autre part, d'instaurer une pratique uniforme au niveau fédéral, d'autant qu'en cas d'octroi par le canton d'une autorisation de séjour de la police des étrangers (art. 17, 2e al., LA [*actuel*]), il appartiendra désormais à l'ODR ou, en dernière instance, à la CRA, dans le cadre de la procédure d'asile et de renvoi, de décider si la personne concernée pourra recevoir une autorisation de résidence en Suisse.

En examinant si l'exécution d'une décision de renvoi est licite, raisonnablement exigible ou possible, l'ODR ou la CRA tient également compte, en tant que quatrième critère, du fait que la personne concernée se trouve ou non dans une situation grave de détresse personnelle, qui ne trouve pas son origine à l'étranger, mais en Suisse. Pour savoir si l'exécution du renvoi met l'intéressé dans une situation grave de détresse personnelle, l'ODR et la CRA retiendront par analogie les critères énoncés par le Tribunal fédéral dans ses arrêts contre des décisions concernant les exceptions aux quotas d'étrangers (art. 13, let. f, de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers [OLE; RS 823.21]; cf. notamment ATF 119 Ib 33, confirmé dans les jugements non publiés du Tribunal fédéral du 21 avril 1995 dans l'affaire M. et du 30 juin 1995 dans l'affaire D.). A ce propos, nous renvoyons aux explications figurant dans la Partie spéciale du présent message (ch. 21.025, art. 41, 3e al.).

Comparé à la réglementation actuelle, ce modèle permet de décharger plusieurs instances: le Tribunal fédéral, le Service des recours du DFJP et l'OFE. On peut compter qu'avec l'accélération de la procédure obtenue grâce à l'APA le risque que la procédure d'asile et de renvoi ne soit ni close ni entrée en force au bout de quatre ans est minime. Ainsi, en 1994, l'ODR a rendu dans les trois mois une décision de première instance pour 80 pour cent des demandes d'asile.

143.3 Requérants d'asile sans papiers d'identité

Les requérants sans papiers d'identité sont de plus en plus un problème pour ceux qui s'occupent de la procédure d'asile. Tout d'abord, leur identification et l'appréciation des faits s'en trouvent compliquées lors de l'examen de leur demande d'asile, en l'absence d'éléments prouvant leur identité. Ensuite, l'exécution du renvoi, à la suite d'une issue négative de la procédure d'asile, s'en trouve retardée, voire rendue impossible, si le demandeur d'asile est sans papiers. Aussi l'ODR a-t-il édicté le 10 juillet 1992 une directive interne à l'adresse des centres d'enregistrement concernant le dépôt de pièces d'identité, qui précisait ceci: les requérants qui se présentent sans documents d'identité dans un centre d'enregistrement et qui ne peuvent rendre crédible la raison pour laquelle ils ne sont pas en mesure de justifier de leur identité se voient rappeler leur obligation de collaborer et sont mis en demeure de présenter leurs papiers. Cette réglementation ne devait pas constituer en soi la condition sine qua non pour avoir accès à la procédure d'asile, mais l'obligation de collaborer avant le dépôt proprement dit de la demande d'asile. Si la personne expliquait de manière plausible pourquoi elle n'avait pas de documents de voyage ou si elle présentait une nouvelle fois sa demande, elle était alors admise au centre d'enregistrement.

Un jugement du Tribunal fédéral (ATF 121 II 59) ayant déclaré que cette pratique était contraire au droit, l'ODR a abrogé cette directive le 3 mai 1995.

Quelques jours plus tard, le 9 juin 1995, le Groupe de l'Union démocratique du centre demandait au Conseil fédéral, dans une motion (95.3249), de créer, lors de la révision en cours de la loi sur l'asile, les bases légales permettant de lutter contre les abus commis par les requérants d'asile sans papiers d'identité. Le 6 juin 1995, le député Rudolf Keller, toujours dans une motion (95.3206: procédure d'asile sans papiers d'identité), exigeait du Conseil fédéral qu'il prenne des mesures pour que les requérants entrés dans notre pays sans papiers d'identité valables et ne pouvant fournir d'explications plausibles n'aient plus désormais accès à la procédure d'asile, ce qui aurait rétabli la situation d'avant l'abrogation de ladite directive.

Or, la loi sur l'asile en vigueur et la loi fédérale sur les mesures de contrainte contiennent déjà un certain nombre de bases légales permettant d'empêcher tout abus. C'est ainsi que l'article 12b, LA (*actuel*) indique que les documents de voyage et autres papiers d'identité doivent être fournis déjà au centre d'enregistrement. Pour donner plus de poids à l'obligation, pour le requérant, de collaborer, l'autorité compétente

peut le fouiller ainsi que les objets qu'il a avec lui, afin d'empêcher que d'éventuels documents ne disparaissent ou ne soient détruits.

A titre de sanction de la violation de l'obligation de collaborer, la loi sur l'asile prévoit aujourd'hui déjà la possibilité de décider de ne pas entrer en matière. Par ailleurs, chaque autorité ou office met en sûreté, à l'intention de l'office fédéral, les documents de voyage ou d'identité ou tout document susceptible de donner des indications sur l'identité d'un requérant. Enfin, les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers prévoient la détention en phase préparatoire et, le cas échéant, la détention en vue du refoulement si une personne refuse, lors de la procédure d'asile ou de renvoi, de décliner son identité.

Pour pouvoir exclure de la procédure d'asile les requérants sans papiers d'identité, il faudrait élaborer une procédure d'admission proprement dite. Cela nécessiterait une refonte complète de la procédure actuelle. Déjà dans le cadre de l'APA, le Conseil fédéral et le Parlement s'étaient penchés sur ce problème, mais ils avaient clairement rejeté une procédure officielle d'examen préliminaire (cf. également le message du 25 avril 1990 à l'appui de l'arrêté fédéral, FF 1990 II 556s.). Certes, il faut s'efforcer de dissocier, au stade le plus précoce, les cas manifestement positifs des cas manifestement négatifs ou encore des cas à approfondir. Cela doit cependant se faire dans le cadre d'une procédure déjà en cours. En outre, il ne faut pas que les autorités cantonales de la police des étrangers se prononcent sur la question de savoir si l'exécution du renvoi de personnes invoquant des persécutions dans leur pays d'origine ou de provenance est licite à la lumière de la convention de Genève et de la CEDH. Même si le renvoi peut être opéré sans autre forme de procès, il faudrait, aux termes de l'article 13 CEDH, que les instances cantonales de recours restent accessibles. En outre, la personne concernée pourrait former un recours auprès du Tribunal fédéral. Dès lors, une procédure nettement plus longue et plus compliquée ne serait plus à exclure.

La législation proposée dans ce domaine par le Conseil fédéral ne peut amortir à elle seule les conséquences possibles de l'abrogation de la directive concernant le dépôt des pièces d'identité, à savoir l'augmentation progressive du nombre des requérants sans papiers d'identité qui pourraient se présenter dans les centres d'enregistrement, car, au sens strict, seule une procédure d'accès à la procédure d'asile permettrait - comme il a été exposé - de remédier à cette situation. Toutefois, signalons que ce sont justement les personnes qui ont indubitablement la qualité de réfugié qui sont souvent dépourvues de papiers d'identité. Les engagements de droit international qu'a contractés la Suisse seraient violés si précisément ces personnes étaient exclues de la procédure d'asile.

Le présent projet de loi tient compte du problème exposé en prévoyant, dans la LSEE, un soutien renforcé de l'exécution du renvoi de personnes étrangères. En outre, il donne aux autorités chargées de l'exécuter la possibilité, après l'entrée en force d'une décision de refuser l'asile, de comparer les données personnelles avec celles qui ont été enregistrées par un pays tiers ou par le pays d'origine et de trouver ainsi l'identité de la personne en cause.

143.4 Allocations pour enfants

(art. 21b LA [actuel])

L'article 21b LA (actuel) dispose qu'en cas de prétention justifiée aux allocations pour enfants, celles-ci sont retenues pendant la durée de la procédure si les enfants du requérant vivent à l'étranger et qu'elles ne seront versées que si le requérant est reconnu comme réfugié ou admis à titre provisoire. Cette disposition ne figurera plus dans la nouvelle loi.

A une époque où le nombre des demandes d'asile avait considérablement augmenté, le législateur entendait, par l'article 21b LA (actuel), diminuer l'attrait de la procédure suisse d'asile.

Conformément à l'article 34^{quinquies}, 2e alinéa, cst., la Confédération est autorisée à légiférer en matière de caisses de compensation familiales. Or, en droit constitutionnel, c'est le but des prestations qui est déterminant, l'intention du législateur étant de faire en sorte que les prestations, ajoutées au salaire familial, permettent aux familles avec enfants de mieux faire face à l'accroissement des charges leur incombant.

Or, l'article 4, 1er alinéa, cst., interdit toute inégalité de droit qui semble intrinsèquement injustifiée au regard des principes fondamentaux reconnus par l'ordre juridique et institutionnel, quand aucune différence essentielle des circonstances ne la justifie (Häfliger A., *Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich*, Berne 1985, p. 56). L'égalité devant la loi est notamment violée lorsque deux situations semblables ne sont pas traitées de façon semblable et que deux situations différentes ne sont pas traitées de façon différente (ATF 110 Ia 13 et renvois). La condition est toutefois que le traitement, semblable ou différent, qui ne se justifie pas se rapporte à un fait essentiel (ATF 114 Ia 1).

Faire la différence entre un Suisse et un étranger quant au droit à recevoir des allocations pour enfants n'est pas compatible avec l'article 4, 1er alinéa, cst. Il n'y a aucune raison objective apparente pour que les Suisses et les étrangers dont le séjour est réglé par une autorisation de la police des étrangers touchent les mêmes allocations indépendamment du lieu de domicile de leurs enfants, et que les requérants d'asile n'en reçoivent pas.

Faire dépendre le versement d'allocations pour enfants du fait qu'ils séjournent en Suisse est indéfendable et ce, pour d'autres raisons encore: tout d'abord, les allocations pour enfants sont en général financées par les contributions des employeurs. Or ces contributions sont prélevées sur le salaire de tout travailleur, qu'il soit suisse ou étranger et que ses enfants vivent ou non en Suisse. Ne serait-ce que pour des raisons d'équilibre entre les droits et les devoirs, rien ne justifie donc que l'on traite les requérants d'asile différemment lorsque leurs enfants vivent à l'étranger. En outre, le principe de la solidarité doit jouer également en l'espèce. Par ailleurs, la disposition actuelle contredit le principe de l'égalité de traitement, qui régit la politique suisse en matière de sécurité sociale et que, dans son message concernant la Charte sociale eu-

ropéenne (FF 1983 II 1384s.), le Conseil fédéral a clairement défendu. Autrement dit, l'article 21b LA (*actuel*) a toujours été contraire au droit des traités.

C'est pourquoi nous estimons qu'il n'est pas admissible, du point de vue du droit constitutionnel et du droit international public, de conserver plus longtemps dans la loi une disposition prévoyant que les allocations pour les enfants d'un requérant qui vivent à l'étranger soient retenues pendant la procédure d'asile. En effet, on ne voit pas pourquoi les conditions du requérant pendant la procédure d'asile seraient différentes de celles des autres travailleurs, ni pourquoi le requérant qui travaille en Suisse n'aurait pas les mêmes charges d'entretien et de formation d'enfants vivant à l'étranger que d'autres personnes dans la même situation, par exemple que les réfugiés qui ont obtenu l'asile, que les saisonniers ou que les résidents à l'année venant du même pays que lui.

Dès l'insertion, par les Chambres fédérales, de l'article en question dans le projet de l'APA, présenté par le Conseil fédéral, ce dernier avait fait remarquer aux députés, en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 114 Ia 1), que cette disposition était anticonstitutionnelle et il l'avait clairement refusée pour cette raison.

143.5 Assurances sociales (art. 30 LA (*actuel*))

Un examen des dispositions législatives se rapportant aux assurances sociales, et mentionnées à l'article 30 LA (*actuel*), lettres a à f, a montré qu'elles s'appliquent aussi aux réfugiés. Il est donc superflu de les inscrire dans la nouvelle loi sur l'asile. En vertu de la convention de Genève, les réfugiés reconnus bénéficient, contrairement aux requérants, du même statut en matière d'assurances sociales que les nationaux (art. 24 de la convention de Genève).

144 Protection des données

La loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1) est entrée en vigueur le 1er juillet 1993. Il s'agit là d'une loi-cadre, dont l'objectif premier consiste à indiquer la marche à suivre en matière de traitement des données personnelles. Elle vise à protéger l'intégrité et les droits fondamentaux des personnes dont les données ont été relevées et sont traitées. Comme le traitement des données personnelles par les autorités de l'Etat comporte le risque d'atteinte à la liberté personnelle, droit constitutionnel non écrit, il était devenu nécessaire de fixer une base légale qui régit les conditions dans lesquelles cette opération était admissible. En outre, le traitement des données doit être d'intérêt public et approprié à chaque cas. La LPD requiert, pour le traitement et la communication de données personnelles sensibles et de profils de la personnalité, une base juridique fixée dans le cadre d'une loi formelle. Les autorités responsables de l'application de la loi sur l'asile et de la LSEE traitent, dans

l'accomplissement de leurs tâches, nombre de données personnelles, dont certaines sont des données dites sensibles. Leur traitement ne peut donc se faire sans la création d'une base légale formelle. Il s'agit notamment d'établir une base légale adéquate pour les systèmes électroniques de traitement des données utilisés par les autorités fédérales compétentes en matière d'étrangers et d'asile. D'où la nécessité de réglementer l'accès en ligne à ces systèmes. La révision totale de la loi sur l'asile et la révision de la LSEE en offrent l'occasion.

145 Bases juridiques régissant la promotion de l'intégration des étrangers

Depuis 1970, la politique du Conseil fédéral à l'égard des étrangers repose sur trois piliers. Les mesures prévues pour limiter les nouvelles entrées sont destinées à assurer une juste proportion entre la population suisse et la population résidente étrangère; la pratique en matière d'accès des étrangers au marché du travail doit améliorer la structure de ce dernier et équilibrer si possible le marché de l'emploi; enfin, la consolidation du statut des étrangers au fur et à mesure des années de séjour et d'autres mesures d'encouragement visent à parfaire leur intégration sociale. Conformément à l'article 16 LSEE, les autorités chargées de délivrer les permis doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, et du degré de la surpopulation étrangère. La promotion de l'intégration, tâche de dimension politique nationale, doit désormais être inscrite également dans la loi.

Dans les années septante et quatre-vingt, l'intégration a été considérée le plus souvent comme une tâche qui relevait du domaine social et de l'assistance. Dans le projet de nouvelle loi sur les étrangers du 19 juin 1981, refusé de justesse à l'époque par le peuple, la responsabilité de la promotion de l'intégration des étrangers devait être transmise aux cantons et aux communes. Dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Conseil fédéral préconisait d'"intensifier les mesures prises en vue d'encourager cette intégration, et ceci à tous les échelons de l'Etat" (FF 1991 III 347). Une proposition en ce sens qui émanait de la Commission des institutions politiques a été transmise par le Conseil national sous forme de postulat (motion 95.3078 du 9 février 1995). Quant au postulat Rechsteiner du 9 octobre 1987 (87.917), il demandait notamment des propositions concrètes en vue d'améliorer notablement l'intégration de la population résidente de nationalité étrangère. En mars 1990, la Commission fédérale des étrangers (CFE) publiait, en collaboration avec les associations faîtières des villes, des communes et des bourgeoisies, le manuel intitulé "Les étrangers dans la commune", qui renseigne sur les possibilités d'entrée et d'emploi en Suisse des personnes étrangères, sur leurs droits et sur leurs devoirs dans notre pays et sur les mesures prises à leur égard pour permettre leur intégration sociale, manuel qui contient également de nombreuses recommandations sur la manière de promouvoir cette dernière.

Cette promotion de l'intégration, qui dépasse le niveau des affaires sociales et de l'assistance, a atteint une dimension de politique nationale. Tout Etat abritant une

proportion importante d'étrangers a intérêt à ce que ces personnes, qui viennent d'autres régions linguistiques et culturelles, s'accoutument peu à peu à la société en place, se familiarisent avec les conditions locales et qu'ainsi, elles en arrivent à vivre en bons termes avec la population indigène. Toute émigration est liée à un certain nombre d'adaptations et de transformations, ce qui ne veut pas dire qu'il faille balayer les connaissances et expériences - la culture en d'autres termes - que tout individu porte en lui et apporte avec lui. Mais les immigrants doivent accepter notre Etat de droit et ses règles; ils doivent aussi manifester une certaine volonté de s'intégrer à notre société, dans l'intérêt des deux parties. Cette nécessité est renforcée par certains phénomènes propres à notre époque. Les bouleversements intervenus en Europe centrale et orientale ont fait ressurgir des conflits latents, nationaux et ethniques. Le problème des nationalités et des minorités dans la mère-patrie de l'émigrant peuvent affecter rapidement ses conditions de vie. Il n'est que de rappeler l'exemple de l'ex-Yougoslavie et de la Turquie. Ce genre de phénomène est susceptible de créer des états d'angoisse latente, tout en fournissant des arguments supplémentaires aux extrémistes de droite et aux xénophobes de certains milieux. A l'inverse, une politique d'intégration claire et convaincante est propre à rendre les personnes, le système juridique et les institutions de notre pays plus dignes de confiance aux yeux des étrangers. Le danger représenté par l'emprise grandissante des mouvements extrémistes et fondamentalistes en diminuera d'autant. La promotion de l'intégration contribue donc de façon déterminante à la lutte contre la peur de ce qui est étranger, la xénophobie et le racisme.

La CFE est l'organe qui, au niveau fédéral et sur mandat du Conseil fédéral, s'occupe de la façon la plus large de promouvoir l'intégration. Elle a été instaurée en 1970. Les discussions qui ont précédé le scrutin sur l'initiative lancée à l'époque contre la surpopulation étrangère ont montré à l'évidence que les difficultés nées de la présence d'un nombre considérable d'étrangers sur notre territoire ne pouvaient être éliminées uniquement par des mesures visant à en limiter le nombre. Le mandat de la CFE a été précisé en 1980: en plus des enquêtes interdisciplinaires auxquelles elle se livre, on lui a demandé de s'engager de manière plus active dans la collaboration avec les services et institutions travaillant sur le terrain. Le mandat dont elle avait été chargée dans les années 1970 et 1972 fut adapté et précisé comme suit en mars 1995: la CFE doit chercher des possibilités et lancer des initiatives propres à faciliter la cohabitation entre les populations suisse et étrangère, et contribuer à l'information des étrangers et à leur intégration dans la vie locale. En même temps, la CFE doit oeuvrer à mieux informer la population suisse sur les problèmes et la différence de mentalité des étrangers qu'elle est appelée à fréquenter, mais aussi à voir ce qui est commun aux deux communautés. La CFE doit enfin servir de médiateur entre les organes s'occupant de l'intégration des étrangers et les autorités fédérales. Au niveau fédéral, elle est appelée à coordonner les activités politiques liées à l'intégration. Elle est désormais généralement compétente pour tout ce qui touche à l'intégration des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour de la police des étrangers, ce qui veut dire que les réfugiés reconnus ressortissent également à sa compétence.

Au cours de ses 25 ans d'activité, la CFE a élaboré, pour les organismes les plus divers, des recommandations et des instruments facilitant l'intégration des étrangers; elle a fait des recherches empiriques sur les questions de politique économique et

4 sociale en rapport avec leur présence parmi nous, publié des brochures d'information, organisé des conférences, mis en route ou contribué à l'élaboration de projets et de conceptions. Elle entretient des contacts étroits avec les responsables des programmes de la Société Suisse de Radiodiffusion et de Télévision (SSR) et organise depuis 1974, en qualité de médiateur, des entretiens périodiques avec les associations d'étrangers au niveau national, avec les commissions locales s'occupant des étrangers et avec les services cantonaux correspondants. En outre, elle a des contacts réguliers avec les offices fédéraux qui, dans leur domaine respectif, s'occupent, eux aussi, d'intégration.

Les mesures ordonnées par les autorités et les directives édictées par elles ne peuvent résoudre qu'une partie des problèmes d'intégration. Le soutien et la coopération de milieux aussi larges que possible sont par conséquent indispensables. Les efforts déployés jusqu'à présent dans les cantons l'ont été par de multiples organismes qui disposent de moyens très différents. Dans nombre de cantons et de grandes villes, des services d'aide aux étrangers accomplissent la majeure partie du travail d'intégration. De leur côté, les oeuvres d'entraide s'engagent traditionnellement pour l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés reconnus. Depuis quelque temps, elles s'occupent de réaliser des projets d'intégration qui sont ouverts aussi bien aux travailleurs migrants qu'aux réfugiés. Dans plusieurs localités, une collaboration s'est mise en place entre les services d'aide aux étrangers et les oeuvres d'entraide.

Ce que la CFE accomplit au niveau fédéral, les services d'aide aux étrangers s'efforcent de le réaliser au niveau cantonal. Il s'agit, en l'occurrence, d'organisations et d'institutions de droit privé ou de droit public qui se sont spécialisées dans l'intégration sociale de la population étrangère. Conscient de leur importance, le DFJP a envoyé aux gouvernements des cantons des circulaires les invitant à encourager la création ou les activités de telles institutions. Pour soutenir ces décisions, la CFE avait décrit, dans un projet-type, les divers tâches, formes légales, types d'organisation et de financement pouvant être envisagés. Sur les quelque 40 services d'aide aux étrangers de portée cantonale, régionale ou locale qui existent aujourd'hui, les trois quarts ont été créés dans les années septante et au début des années quatre-vingt. Ils sont différents les uns des autres du point de vue de leur organisation et des moyens financiers dont ils disposent, selon la commune ou le canton d'implantation. Ils collaborent étroitement avec les autorités locales et cantonales, avec les Eglises, les partenaires sociaux et les groupements d'étrangers. Dans la majorité des cas, les milieux appelés à collaborer fournissent également la plus grande partie des moyens financiers. Ces organismes ne pourront subsister à long terme et répondre aux nouveaux défis que s'ils peuvent compter sur un soutien financier en signe de solidarité. Les tâches liées à l'intégration deviennent plus complexes à mesure que la population étrangère augmente et qu'elle provient de régions de plus en plus variées du point de vue socio-culturel. Pendant ce temps, organismes et institutions actifs dans le domaine des étrangers connaissent une situation de plus en plus précaire, les moyens financiers et les dotations en personnel ne pouvant plus suivre la multiplication des tâches. La Confédération, les cantons et les communes doivent les aider davantage; c'est une nécessité politique et sociale.

Pour toutes ces raisons, la CFE doit être inscrite dans la loi. Simultanément, une base légale doit être créée pour permettre à la Confédération de cofinancer des projets d'intégration destinés aux étrangers (cf. art. 25, 1er al., let. i, et art. 25a LSEE [nouveau]). La nouvelle réglementation répondra à la motion 95.3078, datée du 9 février 1995, émanant de la Commission des institutions politiques du Conseil national.

146 Modifications de la LSEE

Conformément à l'article 18c LA (*actuel*), l'ODR peut aider les cantons chargés d'exécuter le renvoi de requérants déboutés par différentes mesures (obtention de documents de voyage, organisation du voyage de retour ou coordination de la collaboration entre plusieurs cantons ou avec le Département fédéral des affaires étrangères). Etant donné que les demandeurs d'asile déboutés sont des étrangers au sens de la LSEE, il est justifié d'intégrer une disposition analogue à l'article 18c LA (*actuel*) dans la LSEE (cf. art. 22a LSEE [nouveau]).

L'article 25b LSEE (*nouveau*) donne au Conseil fédéral la compétence de conclure des conventions internationales sur l'obligation du visa, sur la reprise et le transit de personnes séjournant irrégulièrement en Suisse, et sur la formation et le perfectionnement professionnels (accords sur les stagiaires). Par ailleurs, il habilite le DFJP à conclure des conventions en matière d'exécution des accords de reprise et de transit; il confère le même pouvoir au Département fédéral de l'économie publique dans le domaine de l'exécution des accords sur les stagiaires. En raison de la standardisation des accords de reprise dans les secteurs énoncés et vu leur caractère essentiellement administratif, il paraît en effet judicieux d'intégrer dans la loi la possibilité de déléguer aux départements compétents le pouvoir de conclure de telles conventions.

15 Procédure de consultation

151 Etendue de la consultation

Dans une circulaire datée du 9 juin 1994, le DFJP a invité les cantons, différents partis politiques et les organisations intéressées à donner leur avis sur les avant-projets élaborés par la commission d'experts en vue de la révision totale de la loi sur l'asile et des modifications de la LSEE. Le délai de la procédure de consultation était initialement fixé au 7 septembre 1994. Or, comme de nombreux cantons, partis et organisations ont demandé qu'il soit reporté et vu la complexité du projet, qui exigeait un examen complet et minutieux de la part des milieux consultés, le chef du DFJP, dans une lettre du 19 août 1994, a prolongé le délai jusqu'au 15 novembre 1994. 89 organismes ont été priés de donner leur avis. Le DFJP a reçu 102 prises de position; plusieurs d'entre elles venaient de milieux intéressés qui n'avaient pas été consultés officiellement. Tous les cantons, à une exception près, ont fait part de leur point de vue, mais aussi le Tribunal fédéral, la Commission suisse de recours en matière d'asile,

onze partis politiques, huit conférences et associations, 14 oeuvres d'entraide et organisations d'aide aux réfugiés, neuf Eglises et organisations ecclésiastiques, onze organisations économiques et associations professionnelles, cinq organisations féminines et 17 autres participants divers.

Ces nombreux avis prouvent que le projet présenté a suscité un grand intérêt. La plupart des avis se sont révélés très complets et fondés.

152 Remaniement de l'avant-projet

Les dispositions critiquées dans le cadre de la procédure de consultation ainsi que les nouvelles propositions ont été soigneusement examinées lors du remaniement du projet. Celui que nous vous soumettons aujourd'hui tient compte des propositions des milieux consultés sur les points suivants:

Octroi de la protection provisoire

Les dispositions relatives aux personnes à protéger ont été revues sous l'angle rédactionnel et systématique. Sur le plan du contenu, un point a notamment donné lieu à des critiques, à savoir la question de l'autorisation de séjour accordée au terme d'une protection provisoire de plusieurs années et la prise en charge obligatoire, qui y est liée, des éventuelles prestations d'assistance. Nous avons tenu compte de ces remarques. Le projet prévoit désormais que la personne à protéger ne recevra qu'au bout de cinq ans une autorisation de séjour limitée jusqu'à la levée de la protection provisoire (art. 70, 2e al., LA) et que les frais seront pris en charge par la Confédération jusqu'à l'octroi de l'autorisation de séjour; ensuite, ils seront supportés en commun par la Confédération et le canton de séjour jusqu'à l'exécution du renvoi ou jusqu'à l'octroi de l'autorisation d'établissement ou, au plus tard, jusqu'au jour où une telle autorisation pourrait être accordée conformément à l'article 70, 3e alinéa, LA (art. 83, 2e al., LA).

Assistance et subventions fédérales

Contrairement au projet de consultation, l'article 83 LA ne mentionne pas seulement de façon explicite les dépenses d'assistance, mais aussi les frais d'administration et d'encadrement.

L'article 86, 3e alinéa, LA satisfait à la proposition de demander à la Confédération de subventionner les institutions qui prennent en charge les victimes de traumatismes. En outre, différentes dispositions des chapitres 5 et 6 ont subi des modifications tant rédactionnelles que formelles.

Rapport entre la procédure d'asile et la procédure de la police des étrangers

Le rapport entre la procédure d'asile et la procédure de la police des étrangers a été revu en fonction des avis émis dans le questionnaire accompagnant la consultation

(réglementation dite "des cas de rigueur"). Le principe de l'exclusivité de la procédure d'asile a été inscrit dans la loi. Selon l'article 41, 3e alinéa, LA, l'admission provisoire pourra être ordonnée si aucune décision n'est entrée en force au bout de quatre ans et si le requérant d'asile se trouve dans une situation grave de détresse personnelle. Le canton concerné sera entendu avant la prise de décision de l'ODR ou de la CRA (s'il s'agit de procédures faisant l'objet d'un recours pendant). Si l'ODR rend une décision contraire à l'avis du canton, celui-ci pourra recourir contre cette décision auprès de la CRA. Cette solution permettra, d'une part, de répondre au vœu des cantons, qui souhaitent se voir accorder le droit de s'exprimer ici; d'autre part, elle permettra d'uniformiser la pratique au niveau fédéral: l'autorisation de séjour de police des étrangers ne sera plus accordée par le canton (art. 17, 2e al., LA [actuel]); l'ODR ou, en dernière instance, la CRA décidera, dans le cadre de la procédure d'asile et de renvoi, s'il convient ou non de continuer à accorder à la personne concernée une autorisation de résidence.

Protection des données

Le chapitre des dispositions concernant la protection des données a suscité des avis divergents. Alors que certains organismes ont demandé le renvoi de l'avant-projet, parce qu'ils l'estimaient trop général et trop imprécis et que, de surcroît, il ne tenait pas compte du premier rapport d'activités du préposé fédéral à la protection des données, d'autres l'ont trouvé trop détaillé et volumineux. Aussi l'avons-nous entièrement revu en tentant de concilier les extrêmes.

Voies de droit

Certains organismes consultés ont jugé que l'exclusion du droit de recours conformément à la disposition sur la répartition des requérants d'asile entre les cantons (art. 14a, 3e al., LA [actuel]) était incompatible avec la CEDH dans les cas où les membres d'une famille se trouvent séparés. Le présent projet tient dorénavant compte de cette critique puisque la décision sur la répartition des requérants d'asile entre les cantons selon l'article 26, 3e alinéa, LA devrait pouvoir être attaquée en tant qu'acte distinct, mais uniquement pour violation du principe de l'unité de la famille (cf. art. 26, 3e al., en relation avec art. 103, 1er al., LA).

Préparation des décisions par les cantons / allocations pour enfants

A la suite de l'évaluation du questionnaire au sujet de la préparation des décisions par les cantons, nous avons décidé de laisser cette disposition inchangée dans la loi.

La disposition selon laquelle les allocations pour les enfants du requérant vivant à l'étranger ne peuvent être versées que lorsque la qualité de réfugié est reconnue (art. 21b LA [actuel]) a été abrogée et elle ne sera pas remplacée, car elle viole le principe de l'égalité devant la loi aux termes de l'article 4 cst. (voir ch. 143.4 ci-dessus).

Octroi de la protection provisoire

L'avis des organismes consultés qui refusent le principe même du nouveau statut de protection provisoire n'a pas été retenu. La motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (création d'un statut spécial pour les réfugiés de la violence) va en effet clairement à l'encontre de cette position.

Quelques cantons, partis et organisations souhaitaient que la question des personnes à protéger soit réglée dans une loi séparée. La réglementation du nouveau statut des "réfugiés de la violence", soit des personnes à protéger, devait simplement permettre d'améliorer la procédure. Si une loi séparée était créée, cet objectif pourrait difficilement être atteint. De plus, le domaine de l'asile et l'octroi de la protection provisoire présentent de telles similitudes que le fait de les réglementer dans deux lois distinctes aurait entraîné des travaux effectués à double, ce qui se révèle inopportun et coûteux sur le plan structurel et organisationnel. Pour toutes ces raisons, il n'a pas été tenu compte de cette proposition.

On n'a pas retenu non plus les suggestions visant à ce que le Conseil fédéral, pour décider de l'admission des personnes à protéger et des critères à utiliser, se fonde sur les propositions d'un groupe d'experts. N'a pas été retenue non plus la proposition de créer, au lieu de cette décision discrétionnaire, un statut qui devrait être accordé dès que certaines conditions clairement définies seraient réunies. Etant donné que, d'une part, la Suisse n'a aucune obligation de droit international public concernant les réfugiés de la violence et que, d'autre part, il est irréaliste, au vu de la situation politique intérieure et extérieure, de vouloir fixer des critères selon lesquels la Suisse devrait admettre des groupes de personnes à protéger, il n'a pas été donné suite à ces propositions.

De même, la demande de voir définie la notion de personne à protéger n'a pas été satisfaite. En effet, cela limiterait par trop la marge de manoeuvre nécessaire à la conduite d'une politique humanitaire, confrontée aux possibilités restreintes et à la faible capacité d'accueil de notre pays. Par ailleurs, elle éveillerait des espoirs qui ne pourraient finalement se réaliser.

La mise sur pied d'un groupe d'experts ayant un droit de proposition semble de plus inopportune, car c'est finalement le Conseil fédéral, soit la Confédération, qui prend la responsabilité de la décision d'admission en la matière et qui en assume les conséquences. Au vu de cette responsabilité, le droit de décision doit donc revenir au Conseil fédéral et à lui seul. La réglementation prévoit toutefois la consultation des cantons et du HCR avant toute prise de décision par le Conseil fédéral.

Assistance et subventions fédérales

Pour des raisons relevant de l'organisation de l'administration, on n'a pas donné suite non plus à la demande des oeuvres d'entraide et des organisations religieuses qui souhaitaient maintenir le statu quo en matière d'octroi des prestations d'assistance aux réfugiés.

Plusieurs cantons n'approuvent le remboursement forfaitaire des frais d'assistance qu'à la condition que les coûts effectifs soient couverts. D'autres ont demandé que cette condition soit explicitement mentionnée dans la loi. Ce souhait n'a pu être retenu, étant donné qu'il va à l'encontre du principe même du règlement au forfait. Les montants forfaitaires doivent être fixés sur la base des dépenses probables résultant de solutions économiques. Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra atteindre les objectifs visés par l'introduction de ces forfaits, comme la simplification des travaux administratifs. Divers organismes ont en outre demandé que l'on mentionne explicitement à l'article 88 LA le conseil en vue du retour; cette demande n'a pas été retenue, car il ne s'agit là que de l'un des aspects des projets visant à maintenir, chez les requérants, l'aptitude à retourner dans leur pays, aspect mentionné à l'article 88, 1er alinéa, lettre a, LA.

Extension de la notion de réfugié aux victimes de persécutions fondées sur le sexe

La demande d'extension de la notion de réfugié aux persécutions fondées sur le sexe, faite par le Parti socialiste suisse, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés ainsi que par diverses organisations féminines, n'a pas été retenue. On en a cependant tenu compte puisque l'article 17, 2e alinéa, LA impose au Conseil fédéral l'obligation d'édicter des dispositions complémentaires sur la procédure d'asile applicable aux femmes.

Une modification matérielle de la notion de réfugié à l'article 3 LA n'est pas opportune actuellement: en étendant la notion de réfugié, la Suisse s'écarterait de la définition telle qu'elle figure à l'article 1A de la convention de Genève. Cela pourrait susciter un effet d'attraction indésirable, car les limites des persécutions fondées sur le sexe sont peu claires et, très souvent, il sera difficile de les constater concrètement, que ce soit au niveau des personnes qui pourraient se réclamer d'un tel statut ou à celui des motifs de la persécution. Une telle extension de la notion de réfugié reviendrait à lancer un signal international et pourrait donner aux femmes (ainsi qu'à leurs familles) provenant notamment de pays à fortes tendances fondamentalistes l'impression qu'elles peuvent en principe escompter être admises en Suisse. Une persécution fondée sur le sexe serait d'autant plus facile à motiver qu'il n'existerait pas de possibilité d'exiger la preuve d'activités religieuses ou politiques antérieures. En règle générale, il suffirait qu'une femme explique de manière motivée que, pour avoir mis en pratique les normes sociales valables en Suisse, elle risque des persécutions dans son pays. L'harmonisation européenne du droit d'asile s'oppose également à l'extension unilatérale de la notion de réfugié par la Suisse, car, à long terme, elle est axée sur une interprétation uniforme de la notion de réfugié inscrite dans la convention de Genève. Il est vraisemblable que, dans un proche avenir, on parviendra à un consensus en la matière. Mais il est aussi certain qu'aucun des Etats membres de l'Union européenne ne souhaite étendre la notion de réfugié. Si la Suisse modifiait cette notion de manière unilatérale, cela créerait des obstacles inutiles à sa participation dans un système européen coordonné en matière de droit d'asile. En outre, relevons que lors de la Conférence mondiale des femmes, qui s'est tenue en septembre 1995 à Beijing sous l'égide de l'ONU, ainsi qu'à l'occasion de la séance du Comité exécutif du HCR en octobre 1995, les Etats ont estimé que la convention de Genève englobait les motifs de persécution spécifiques aux femmes et que par conséquent, une extension de la notion de réfugié ne s'imposait pas.

Dispositions de procédure pour les mineurs

Le souhait exprimé par quelques organismes consultés qui voudraient instituer des dispositions spéciales sur le traitement réservé aux mineurs par la procédure d'asile est justifié, dans la mesure où les cantons ne sont pas compétents pour les mesures tutélaires; toutefois, il n'est pas nécessaire de régler cette question au niveau de la loi. Nous avons tenu compte de cette idée, puisque l'article 17, 2e alinéa, LA impose au Conseil fédéral l'obligation d'édicter des dispositions complémentaires au sujet de la procédure d'asile applicable aux mineurs.

Sanctions à l'encontre des compagnies de transport aérien (carrier sanctions)

La demande visant à introduire des dispositions permettant de sanctionner les compagnies qui transportent des personnes dépourvues de papiers d'identité valables, n'a pas été satisfaite. Le Conseil fédéral a renoncé, dans le cadre de la présente révision, à introduire de telles sanctions. D'une part, il n'est pas encore établi de manière définitive que de telles sanctions à l'encontre des compagnies de transport aérien soient compatibles avec les dispositions de droit international public. Une telle réglementation ne toucherait du reste que quelque 120 personnes par année; il n'est donc pas nécessaire d'agir dans l'immédiat. En outre, la tendance internationale consiste à intensifier la collaboration avec les compagnies de transport aérien, donc à rechercher avec elles des solutions acceptables plutôt qu'à les sanctionner. D'autre part, la question de l'égalité de traitement des compagnies de transport ferroviaire, routier et aérien n'est pas résolue. Notamment les entreprises de chemin de fer, pour des raisons pratiques, ne pourraient être astreintes à un contrôle général des papiers d'identité. Enfin, il n'existe aucune obligation de droit international visant à créer une réglementation dans ce domaine.

2 Partie spéciale

21 Révision totale de la loi sur l'asile

En complément des commentaires qui suivent et qui concernent le projet de révision totale de la loi sur l'asile, nous renvoyons aux explications figurant dans les messages sur la loi sur l'asile du 5 octobre 1979 (FF 1977 III 113) ainsi qu'aux modifications de ladite loi datées du 16 décembre 1983 (FF 1983 III 807), du 20 juin 1986 (FF 1986 I 1), du 22 juin 1990 (FF 1990 II 537) et du 18 mars 1994 (FF 1994 I 301).

21.01 Chapitre premier: Principes

Article premier Objet

Plusieurs raisons plaident pour l'intégration dans la loi sur l'asile d'une réglementation concernant la catégorie des personnes à protéger. Bien que ces personnes ne soient pas généralement, ou du moins pas impérativement, des réfugiés au sens de la convention de Genève, ce ne sont pas des raisons économiques qui les ont amenées à quitter leur pays et à chercher protection, mais la situation de guerre ou de violence généralisée régnant chez elles. Du point de vue de la systématique, il s'agit essentiellement de fuites relevant de la politique des réfugiés et non pas d'un problème migratoire de personnes à la recherche de travail. Dès lors, il ne convient pas de régler la situation de ces personnes dans le droit des étrangers (LSEE). En outre, la solution proposée permet de ne pas créer une nouvelle catégorie d'étrangers, alors que si on avait voulu intégrer ces dispositions dans la LSEE, il aurait fallu prévoir une procédure supplémentaire parallèle à la procédure d'asile. Son intégration dans la loi sur l'asile permet, en revanche, une coordination optimale avec la procédure existante.

Pour que la loi sur l'asile puisse aussi régler la situation des personnes à protéger, il faut également élargir le contenu de l'article premier. La nouvelle loi définira donc les conditions et la procédure applicables à l'octroi par la Suisse d'une protection provisoire aux personnes qui en ont besoin, ainsi qu'à leur retour (let. b). Ainsi, il convient d'indiquer clairement que la protection de ces personnes est en Suisse, par principe, limitée dans le temps et que leur statut doit être axé sur leur retour. Or, il faut préciser que par "retour", on n'entend pas obligatoirement le retour dans le pays d'origine; en effet, il peut également s'agir du pays de provenance ou d'un pays tiers.

Le texte de la lettre a est repris tel quel de la loi en vigueur (article premier [actuel]).

Article 2 Asile

Le principe politique selon lequel la Suisse accorde l'asile aux réfugiés est repris tel quel dans le premier alinéa (art. 2 [actuel]).

Le 2e alinéa correspond, pour l'essentiel, à l'actuel article 4. Toutefois, la Suisse n'accorde pas seulement une protection aux réfugiés; elle leur garantit également un statut juridique particulier, qui comprend notamment les conditions de résidence et le droit au travail (cf. ch. 21.033).

Article 3 Définition du terme de réfugié

Quelques modifications rédactionnelles mises à part, cette disposition correspond, quant au fond, à l'article 3, 1er et 2e alinéas (actuel). L'essentiel du contenu de l'article 3, 3e alinéa (actuel) a été intégré à l'article 48.

Article 4 Octroi de la protection provisoire

Il est important de distinguer du principe énoncé à l'article 2, 1er alinéa, la décision politique en vertu de laquelle les autorités fédérales pourront accorder une protection provisoire en Suisse à des personnes à protéger, aussi longtemps qu'elles seront exposées à un danger général grave dans leur pays d'origine ou de provenance, notamment pendant une guerre ou une guerre civile. Cette décision sera guidée principalement par des considérations d'ordre humanitaire et laissée à la libre appréciation du Conseil fédéral, qui la prendra au cas par cas après avoir examiné tous les intérêts en jeu. Le droit à la protection provisoire ne peut être revendiqué et n'est d'ailleurs évoqué à aucun moment dans la nouvelle réglementation, puisque ni le droit à l'asile ni le droit à la protection ne découlent des obligations de droit international public.

Des réfugiés peuvent toutefois se trouver parmi les personnes à protéger. La question de savoir si une personne à protéger possède ou non la qualité de réfugié ne fera cependant pas l'objet d'un examen individuel pendant la durée de la protection provisoire. La procédure d'asile s'en trouvera donc considérablement allégée. Pour pallier cet éventuel inconvénient d'ordre procédural, il conviendra d'améliorer progressivement le statut des personnes à protéger, en particulier lorsque leur séjour sera de longue durée. Ainsi, le statut juridique fixé dans la convention de Genève ne pourra à long terme être refusé à un réfugié admis en tant que personne à protéger. Toutefois, pendant la durée de la protection provisoire, ce dernier ne pourra, au même titre qu'un requérant d'asile qui n'a pas encore été reconnu comme réfugié, jouir totalement du statut juridique selon la convention de Genève.

Comme le terme de "réfugié de la violence" n'est utilisé ni dans les conventions internationales liant la Suisse ni dans aucun droit national, il n'est pas mentionné ici. La loi utilise le terme de "personnes à protéger", qui indique clairement que ces personnes ne sont pas nécessairement des réfugiés au sens de la convention de Genève. En outre, ce terme décrit le fait que ces personnes ont besoin de trouver d'urgence une protection provisoire hors de leur Etat d'origine. Peuvent notamment être considérées comme des personnes à protéger celles qui, sans être forcément poursuivies personnellement, fuient la guerre, la guerre civile, une situation de violence généralisée ou de violation systématique et grave des droits de l'homme. Il ne serait pas judicieux d'élaborer une définition de ce terme dans ce sens, d'une part, parce qu'elle serait trop limitée et, d'autre part, parce qu'elle risquerait d'éveiller de faux espoirs quant au droit de revendiquer la protection provisoire.

Article 5 Interdiction du refoulement

Comparé à l'article 45 (*actuel*), le principe du non-refoulement n'a subi aucune modification quant au fond.

Le principe du non-refoulement est fixé à l'article 33 de la convention de Genève. En plus de cette mesure de protection, d'autres dispositions découlant de conventions internationales peuvent s'opposer à l'exécution d'un renvoi. Il s'agit de l'article 3 CEDH ainsi que de l'article 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture

et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (convention contre la torture et autres peines cruelles; RS 0.105).

Article 6 Règles de procédure

Cette disposition a connu, comparée à l'actuel article 12, une modification d'ordre rédactionnel. Toutes les procédures de la présente loi sont donc désormais en principe régies par la PA ou l'OJ, sauf si la loi sur l'asile en dispose autrement.

21.02 Chapitre 2: Requérants

21.021 Section 1: Généralités

Article 7 Preuve de la qualité de réfugié

L'article 12a (*actuel*) a été repris tel quel quant au fond, après quelques modifications d'ordre rédactionnel.

Article 8 Obligation de collaborer

Article 9 Fouille

Suite à l'introduction de la loi fédérale sur les mesures de contrainte, les requérants d'asile doivent remplir l'obligation de collaborer inscrite dans la loi sur l'asile en remettant leurs documents de voyage et leurs pièces d'identité dès leur arrivée au centre d'enregistrement (art. 12b, 1er al., let. b [*actuel*]). Par ailleurs, lorsqu'ils sont hébergés dans un centre d'enregistrement ou dans un logement collectif, l'autorité compétente est habilitée à fouiller leur personne et leurs biens pour chercher leurs documents de voyage et leurs pièces d'identité ainsi que d'éventuels objets dangereux (art. 12b, 5e al. [*actuel*]).

Ces deux dispositions sont reprises sans modification quant au fond dans la nouvelle loi, avec quelques adaptations d'ordre rédactionnel.

Elles ne peuvent cependant remédier totalement au fait qu'un grand nombre de requérants dissimulent leurs documents de voyage aux autorités, dans le but de retarder ou d'empêcher l'exécution d'un renvoi éventuel. De surcroît, un arrêt du Tribunal fédéral (cf. ATF 121 II 59) renforce cette tendance. Celui-ci déclare illicite une directive interne adressée par l'ODR aux centres d'enregistrement et qui prévoyait que les requérants se présentant à un centre d'enregistrement dépourvus de pièces d'identité et ne pouvant rendre plausible le fait qu'ils ne possédaient pas de tels documents étaient rappelés à leur obligation de collaborer et contraints de remettre leurs papiers. Cet arrêt du Tribunal fédéral a pour effet qu'une procédure d'asile est à nouveau ouverte dans tous les cas pour les requérants sans pièces d'identité, pour autant qu'ils demandent l'asile.

✚ Toutefois, si un requérant d'asile enfreint de manière délibérée et grave l'obligation de collaborer ou s'il trompe les autorités sur son identité, on n'entrera pas en matière sur sa demande d'asile (art. 31, let. a et b). Si, de plus, il existe des indices concrets permettant de penser que l'intéressé va devenir un clandestin pour éviter d'être renvoyé, compromettant ainsi gravement l'exécution du renvoi, il pourra être mis en détention en vue du refoulement, conformément à l'article 13b, 1er alinéa, lettre c, LSEE. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, on peut considérer qu'il y a des indices importants lorsqu'une personne tente de tromper les autorités en présentant des papiers falsifiés ou en déposant plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes.

Article 10 Saisie et confiscation de documents

1er alinéa

Pour des raisons de systématique, le principe selon lequel l'office fédéral verse au dossier les documents de voyage et les pièces d'identité a été repris sous le titre "Saisie et confiscation de documents". Du point de vue matériel, le 1er alinéa correspond à la formulation de l'article 14, 2e alinéa, 4e phrase (*actuel*). Compte tenu du renvoi figurant à l'article 68, l'article 10 s'applique également aux personnes à protéger.

2e alinéa

La disposition en vertu de laquelle les autorités transmettent à l'office fédéral les documents de voyage ou tout autre papier pouvant fournir des renseignements sur l'identité de l'intéressé doit s'appliquer aux requérants d'asile, mais aussi aux personnes à protéger (art. 68). Une telle mesure de sécurité est justifiée, car elle permettra le retour ultérieur sans problème de la personne à protéger. Les possibilités de voyager des personnes à protéger devant être différentes de celles d'un requérant d'asile, les autorités en matière d'asile remettent volontiers des documents de remplacement aux premières, qui bénéficient d'un traitement plus libéral que les requérants d'asile.

3e alinéa

Il s'est avéré difficile d'appliquer l'article 18d, 1er alinéa (*actuel*), car de nombreux officiers d'état civil considéraient comme incompatible avec leur fonction le fait de saisir, à l'intention de l'ODR, les documents qui leur étaient remis par des requérants d'asile désireux de se marier, même s'il s'agissait là d'une obligation légale. Après divers pourparlers, ils s'étaient finalement déclarés disposés à tenir compte dudit article. Cependant, le préposé fédéral à la protection des données a estimé qu'ils n'étaient pas autorisés à communiquer à l'ODR le résultat d'une vérification d'authenticité des documents qui leur avaient été remis, et ce, faute de base légale appropriée. D'entente avec ledit préposé, nous avons décidé d'inscrire une nouvelle disposition dans l'article 10, 3e alinéa, disposition en vertu de laquelle, lorsque l'autorité ou le service administratif ayant saisi des documents de voyage, des pièces d'identité ou tout autre papier pouvant fournir des renseignements sur l'identité d'un requérant d'asile ou d'une personne à protéger en vérifieront eux-mêmes l'authenticité, ils devront spontanément en communiquer le résultat à l'ODR.

4e alinéa

Selon l'article 18d, 2e alinéa (*actuel*), les documents faux ou falsifiés peuvent être confisqués par l'ODR ou par l'autorité de recours. Nous pensons surtout aux documents de voyage, aux pièces d'identité, aux jugements, aux mandats d'arrêt et aux actes d'accusation, produits par des requérants pour prouver une persécution ou une crainte fondée de persécution. La possibilité de confisquer de tels documents a dû être inscrite dans la loi sur l'asile, étant donné que la procédure administrative ne contient aucune disposition dans ce sens. La confiscation de ces documents doit permettre d'éviter qu'ils ne soient utilisés à nouveau de manière abusive.

Mais, s'agissant d'un document authentique n'appartenant pas au requérant d'asile - par exemple d'un passeport libellé non pas au nom du requérant, mais à celui d'un membre de sa parenté ou encore d'un jugement ne le concernant pas, mais touchant une tierce personne -, mais qui avait été utilisé de manière abusive, l'ODR ne disposait jusqu'ici d'aucune base légale lui permettant de le saisir ou de le confisquer. En vertu du principe de la légalité, l'article 18d, 2e alinéa (*actuel*) ne pouvait être appliqué par analogie. D'où la nécessité de fixer, à l'article 10, 4e alinéa, une base légale. Les documents authentiques utilisés de manière abusive ont, en règle générale, un propriétaire légitime. En particulier en ce qui concerne les papiers d'identification, l'Etat émetteur aussi bien que le propriétaire légitime de ces papiers ont droit à ce qu'ils soient restitués. La saisie n'est par conséquent pas possible. Les papiers authentiques utilisés de manière abusive peuvent toutefois être confisqués à l'intention de l'ayant droit.

Par contre, les autorités pénales cantonales pourraient confisquer de tels documents sur la base de l'article 58 du Code pénal (CP; RS 311.0) s'ils sont le produit ou le résultat d'une infraction, qu'ils ont été l'objet d'une infraction ou qu'ils ont servi à en commettre une ou qu'ils étaient destinés à en commettre une et qu'au surplus l'une des conditions mentionnées à l'article 58, 1er alinéa, lettre a ou b, CP est remplie. Mais la plupart du temps, il faut partir du principe que les critères de l'article 58 CP ne sont pas remplis, raison pour laquelle la confiscation en vertu du Code pénal ne peut avoir lieu.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, il y a lieu d'introduire dans la loi sur l'asile une base légale permettant à l'ODR ou à l'autorité de recours de confisquer ou de mettre en sûreté à l'intention de l'ayant droit non seulement les documents faux ou falsifiés, mais aussi les documents authentiques qui ont été utilisés abusivement - tels que les jugements, les mandats d'arrêt, les actes d'accusation, les documents de voyage ou autres pièces d'identité.

Article 11 Procédure d'administration des preuves

La teneur matérielle de cette disposition a été reprise telle quelle de l'article 12c (*actuel*). Cette disposition vaut aussi pour toute procédure engagée devant la CRA.

Article 12 Adresse de la notification

Quelques adaptations rédactionnelles mises à part, cette disposition n'a subi aucune modification matérielle (art. 12e [actuel]). Cet article s'applique aussi à toute procédure engagée devant la CRA.

Article 13 Notification et motivation des décisions

1er et 2e alinéas

La possibilité de motiver sommairement une décision et de la notifier oralement (1er et 2e al.) est reprise telle quelle du droit actuel (art. 12d [actuel]).

3e alinéa

Un 3e alinéa a été ajouté, en vertu duquel, dans certains cas relevant des articles 21 ou 22 (demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée ainsi que renvoi préventif à l'aéroport), les décisions signées peuvent être notifiées par la remise d'une télécopie. Cette réglementation s'avérerait indispensable au vu de la récente jurisprudence du Tribunal fédéral, selon laquelle un recours signé et transmis par télécopie au Tribunal fédéral ne porte pas de signature valable. En créant cette base légale, on a voulu tenir compte de la jurisprudence.

Les circonstances particulières des demandes d'asile présentées à la frontière ou au poste de contrôle à la frontière d'un aéroport suisse exigent que la décision soit transmise rapidement aux autorités chargées de la notification, ce qui n'est pas garanti par la voie postale. Dans ces cas-là, c'est au poste-frontière ou à la police de l'aéroport qu'il appartiendra de remettre la décision au destinataire. Devant, conformément à l'article 3, lettre f, PA, être immédiatement exécutées, ces décisions sont, en règle générale, notifiées oralement à la frontière, d'autant qu'il n'est pas possible, pour des raisons pratiques, d'instituer une nouvelle forme de notification. On s'en tiendra également à l'avenir à cette pratique. On peut toutefois envisager que certaines décisions soient notifiées par écrit à la frontière.

La notification de la décision sera juridiquement valable lorsque les trois conditions énoncées ci-dessous seront remplies: avant la transmission par télécopie, la décision devra être signée par l'autorité compétente; cette dernière devra la remettre au destinataire et lui faire prendre connaissance de l'essentiel du contenu; la réception de la décision devra être soit attestée par la signature du destinataire, soit consignée dans le dossier par l'autorité compétente à défaut de signature dudit destinataire.

A relever les cas où le destinataire se fait représenter par un mandataire. Conformément à l'article 11, 3e alinéa, PA, l'autorité devrait envoyer sa décision au mandataire, qui devrait en accuser ensuite réception par écrit. Ce procédé ne poserait pas de problème si le destinataire et son mandataire étaient présents au moment de la notification. Pour des raisons de rationalisation de la procédure et pour permettre la distribution et la notification rapides de la décision, l'article 11, 3e alinéa, PA ne doit pas être applicable dans le cas où la notification se fait selon les modalités du 3e alinéa. Même si le destinataire de la décision a un mandataire, la décision devra être notifiée direc-

tement au destinataire et non au mandataire. Le mandataire devra toutefois être informé sans retard que la décision a été notifiée au destinataire par télécopie; cette obligation ne constitue cependant aucunement une condition pour que la notification soit conforme au droit.

4e alinéa

Cette disposition prévoit que dans d'autres cas urgents que ceux qui sont mentionnés au 3e alinéa, l'ODR peut habiliter une autorité cantonale ou bien une représentation suisse à l'étranger à notifier à un requérant une décision signée transmise par télécopie. Par «autres cas urgents», on entend notamment les décisions de non-entrée en matière ordonnant l'exécution immédiate du renvoi. Là encore, cette disposition doit permettre de transmettre plus rapidement de telles décisions. Contrairement au 3e alinéa, l'application de l'article 11, 3e alinéa, PA n'est pas exclue ici.

Article 14 Relation avec la procédure de la police des étrangers

Comme dans le droit actuel (art. 12f [actuel]), cette disposition prévoit qu'une procédure ne peut être engagée auprès de la police des étrangers pendant toute la durée de la procédure d'asile. Les procédures encore pendantes engagées en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour deviennent sans objet lorsqu'une demande d'asile est déposée (2e alinéa). Seules sont réservées les procédures auxquelles la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 100, lettre b, chiffre 3, OJ donne droit (1er al.) ou s'il s'agit de prolonger une autorisation déjà accordée (3e al.). Le droit à une autorisation de séjour au sens de l'article 14, 1er alinéa, existe dans deux cas: 1) lorsque, comme le prévoit l'article 70, 2e alinéa, une personne à protéger obtient, cinq ans après avoir reçu la protection provisoire, une autorisation de séjour valable jusqu'à la levée de la protection provisoire; 2) si elle ou le requérant se marie avec un Suisse ou avec une Suisseuse ou encore avec une personne de nationalité étrangère établie sur le territoire suisse.

Etant donné que le règlement des cas de rigueur (art. 17, 2e et 3e al. [actuel]) a été complètement remanié dans la présente version de la loi sur l'asile, la dernière phrase de l'article 12f, 1er al. (actuel) ("L'article 17, 2e et 3e alinéas, est réservé") n'a pas été reprise dans le nouvel article 14, 1er alinéa (cf. à ce sujet les explications données aux ch. 143.2 et 21.025).

Article 15 Services intercantonaux

L'article 14b (actuel) donne aux cantons la possibilité de créer des services intercantonaux, dont ils définissent eux-mêmes les compétences. Même s'ils n'ont pas fait usage de cette possibilité jusqu'ici, il convient de leur en laisser la possibilité, et ce, pour qu'ils soient en mesure de répondre, le cas échéant, à des besoins éventuels. La nouvelle formulation insiste sur l'utilité de ces services intercantonaux, lesquels devraient notamment permettre de centraliser les auditions, la préparation des décisions et l'exécution des renvois.

L'article 14b, 2e alinéa (actuel) n'a pas été repris, car il ne semble guère applicable.

L'article 116, 2e alinéa, cst. reconnaît actuellement l'allemand, le français et l'italien comme les langues officielles de la Confédération. La nouvelle disposition de droit constitutionnel adoptée par le Parlement le 6 octobre 1995 (art. 116 cst.) prévoit - sous réserve du vote du peuple et des cantons - de considérer également le romanche comme une langue officielle de la Confédération (FF 1995 IV 451). Ce principe déploie ses effets à l'article 16, 1er alinéa, en vertu duquel les requêtes adressées aux autorités fédérales peuvent être déposées dans n'importe quelle langue officielle. Le requérant ou son mandataire doit donc rédiger et déposer toutes ses demandes écrites dans l'une des langues officielles. S'il utilise une langue autre que ces langues officielles dans ses rapports avec les autorités fédérales, il peut être prié de fournir une traduction dans un délai raisonnable (art. 8, 2e al.).

Les cantons définissent leur(s) langue(s) officielle(s). Cette règle ne s'applique pas seulement aux personnes physiques, mais aussi aux autorités fédérales; dans les deux cas, elles doivent s'en tenir à la langue officielle du canton dans leurs rapports avec les autorités cantonales.

L'article 16, 2e alinéa, tient compte de cette situation dans la mesure où, outre les rapports écrits, la procédure faisant intervenir l'ODR est, en règle générale, conduite dans la même langue officielle que celle qui a été employée lors de l'audition cantonale ou encore dans la langue officielle du lieu de domicile du requérant. Si un requérant d'asile ne maîtrise pas la langue officielle, ce principe lui permet de trouver, sans trop de peine et dans le respect des délais de recours, une personne susceptible de l'aider à traduire sa demande.

On peut déroger à cette règle lorsque le requérant d'asile ou le mandataire qu'il a choisi pendant la procédure de première instance maîtrise l'une des langues officielles, bien que l'audition ait eu lieu dans une autre langue officielle. Il est aussi possible de déroger exceptionnellement à cette règle pour permettre de liquider des dossiers en suspens.

Au 3e alinéa, 1ère phrase, on reprend le principe énoncé au 1er alinéa, selon lequel la procédure faisant intervenir la CRA est, en règle générale, conduite dans la langue officielle dans laquelle la décision contestée a été rédigée. Cette règle figure déjà à l'article 24 de l'ordonnance du 18 décembre 1991 concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile (OCRA; RS 142.317; modification du 22 juin 1994, en vigueur depuis le 1er août 1994 [RO 1994 1660]). En présence de motifs importants, le 3e alinéa, 2e phrase, permet toutefois à la CRA de conduire malgré tout la procédure dans la langue officielle dans laquelle le recours a été rédigé.

Article 17 Dispositions de procédure particulières

1er alinéa

Lors de la dernière révision de la loi, le législateur souhaitait l'accélération des procédures. En effet, plus leur durée est longue, plus le requérant d'asile a de chances d'obtenir un droit de séjour, indépendamment du bien-fondé de sa demande. Or, en

procédure d'asile, la suspension des délais prévue à l'article 22a PA entraîne des retards parfois importants dans la procédure.

L'introduction de l'article 22a PA s'inscrivait manifestement dans le cadre des voies de droit des assurés lors de procédures découlant de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20). La notion de protection qui y est liée ne peut toutefois s'appliquer dans le cas d'une demande d'asile. Pour tenir compte de cette situation, où les intérêts sont tout autres, et pour répondre à la volonté du législateur d'accélérer la procédure d'asile, il y a lieu de prévoir une exception à cette règle pour ce qui est de la procédure d'asile. Le 1er alinéa prévoit donc que la disposition de la PA concernant la suspension des délais ne s'appliquera pas à la procédure d'asile. En accord avec la doctrine, il faut d'ailleurs constater que la suspension des délais ne constitue pas l'élément central d'une procédure dans un Etat de droit. En indiquant les voies de droit dans les décisions rendues en première instance, l'ODR a clairement précisé que, en procédure d'asile, les délais ne cessent pas de courir pendant les fêtes judiciaires.

2e alinéa

Il est ressorti de diverses façons de la procédure de consultation que les prescriptions de procédure existantes présentaient des lacunes surtout par rapport aux femmes et aux mineurs non accompagnés. En effet, ces prescriptions n'accordent que trop peu d'importance aux besoins particuliers qui peuvent découler d'abus sexuels ou d'un éventuel manque de maturité chez les requérants mineurs.

Des règles de procédure complémentaires et détaillées sont donc nécessaires si l'on veut tenir compte des divers cas d'espèce. Mais de telles prescriptions spéciales ne doivent pas être réglées du point de vue formel dans une loi qui en décrirait les moindres détails. C'est pourquoi la norme de délégation charge le Conseil fédéral d'édicter de telles dispositions de procédure particulières par voie d'ordonnance.

21.022 Section 2: Demande d'asile et entrée en Suisse

Article 18 Demande d'asile

Par rapport au droit en vigueur (art. 13 [actuel]), cette disposition a subi des adaptations d'ordre rédactionnel. Toute déclaration faite par une personne par écrit, par oral ou de toute autre manière, exprimant qu'elle demande à la Suisse de la protéger contre des persécutions, est considérée comme une demande d'asile.

Article 19 Dépôt de la demande

La teneur des articles 13a et 13f en vigueur jusqu'ici est désormais fondue en une seule disposition (art. 19). Le 1er alinéa correspond à l'article 13a (actuel); le 2e alinéa reprend, quant au fond, la teneur de l'article 13f, 1er alinéa (actuel).

✚ Vu que la majorité des requérants d'asile entrent clandestinement en Suisse, le Conseil fédéral a déjà fait usage, voici quelques années, de la possibilité prévue par l'ancien article 13f, 2e alinéa, et qui consiste à désigner des centres d'enregistrement où doivent être déposées les demandes. Au cours des travaux préparatoires, on est parvenu à la conclusion que ces centres devaient être explicitement mentionnés dans la loi (3e al.). Pour pouvoir faire face avec souplesse aux imprévus, le Conseil fédéral doit pouvoir désigner des centres d'enregistrement supplémentaires où seront déposées les demandes.

Pour des raisons de systématique, l'article 14, 4e alinéa (*actuel*), qui a fait l'objet d'une modification d'ordre rédactionnel, constitue le 4e alinéa.

Article 20 Demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrée

L'article 13b (*actuel*) est repris dans la nouvelle loi, après avoir subi quelques modifications d'ordre rédactionnel. La représentation suisse établit les faits, ce qui ne pré-suppose pas une audition au sens de l'article 28 (art. 15 [*actuel*]). Si une personne remet une demande écrite suffisamment motivée pour servir de base à une prise de décision, il ne sera pas nécessaire de l'entendre individuellement au préalable.

Article 21 Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée

Le 1er alinéa reprend l'article 13c, 1er alinéa (*actuel*) ainsi que la première phrase de l'article 13d (*actuel*). Les alinéas 2 et 3 de l'article 13c (*actuel*) ont été repris, malgré quelques modifications d'ordre rédactionnel, aux alinéas 2 et 4.

L'autorisation d'entrée à la frontière, ou son refus, constitue une décision qui doit être exécutée immédiatement conformément à l'article 3, lettre f, PA; en règle générale, elle est notifiée oralement au requérant en raison des circonstances particulières. La PA et ses garanties ne sont pas applicables à de telles décisions. Cependant, si l'autorisation d'entrée est prise lors d'un contrôle à la frontière, dans un aéroport suisse, il s'agit d'une décision formelle selon l'article 5 PA.

3e alinéa

Pour ce qui est de la procédure à suivre à l'aéroport, il convient de tenir compte non seulement de l'article 3 CEDH, mais aussi de l'article 5 de la même convention. Cette dernière disposition garantit la liberté personnelle. D'où la question de savoir si le fait de faire patienter des requérants d'asile dans la zone internationale d'un aéroport jusqu'au prononcé éventuel d'une autorisation d'entrée n'équivaut pas à une mesure privative de liberté. La Commission européenne des droits de l'homme a estimé, dans sa décision du 10 janvier 1995 concernant l'affaire *Amuur c. France*, qu'il y a mesure privative de liberté lorsque la personne n'a aucune réelle possibilité de se rendre en tout temps dans un autre Etat, dans lequel elle serait protégée au sens de l'article 3 CEDH. Dans le cas des requérants d'asile qui, si on leur refuse l'entrée, n'ont pas d'autre possibilité que de retourner dans un pays dans lequel ils disent être persécutés, on peut parler de mesure privative de liberté. Une telle mesure peut notamment être ordonnée lorsqu'elle est prévue par la loi, par exemple pour empêcher une personne

de pénétrer irrégulièrement sur un territoire ou parce qu'une procédure d'expulsion est en cours à son encontre (cf. art. 5, ch. 1, let. f, CEDH). Toute personne privée de sa liberté a, selon le chiffre 4 de ladite disposition, le droit de s'adresser au juge afin qu'il statue dans un bref délai sur la légalité de sa détention. Les auteurs de la convention n'ont jusqu'à maintenant pas fixé le délai au terme duquel un tel recours peut être introduit. Nous pensons qu'un délai de dix jours ouvrables est nécessaire, approprié et conforme à la convention, cette période permettant de prendre un certain nombre de mesures d'instruction en vue d'accorder une protection à la personne concernée; il faut par ailleurs, dans beaucoup de cas, consulter le HCR. A cela s'ajoute un délai maximal de 72 heures, durant lequel le retrait de l'effet suspensif de la décision d'expulsion peut être examiné en cas de recours conformément à l'article 13 CEDH.

Article 22 Renvoi préventif à l'aéroport

L'article 22 correspond, dans son principe, à la réglementation de l'ancien article 13d. La deuxième phrase dudit article, 1er alinéa (*actuel*) ne figure cependant plus dans le présent texte de loi, car les prescriptions de droit relatives à la protection des données, en tant que bases légales de l'échange de données et de l'examen dactyloscopique, sont désormais énoncées au chapitre 7 (cf. art. 95, 1er al.).

En vertu de l'article 13d, 2e alinéa, lettre b (*actuel*), il est possible d'obliger un requérant d'asile à poursuivre son voyage vers un pays tiers dans lequel il a séjourné "quelque temps". La CRA a dû interpréter ce terme vague malgré une longue pratique, en précisant, par analogie avec les articles 49, 1er alinéa, lettre a (art. 6, 1er al., let. a [*actuel*]) et 39, 2e alinéa, lettre b (art. 19, 2e al., let. b [*actuel*]), qu'il faut entendre par là une durée de 20 jours (décision rendue par la CRA le 31 août 1994 dans l'affaire A.A.; JICRA 1995/3). Cette jurisprudence a entravé l'exécution des renvois préventifs à l'aéroport. En effet, les autorités devaient apporter la preuve - tâche quasiment impossible - que le requérant d'asile avait séjourné au moins 20 jours dans le pays tiers.

Toutefois, l'ODR doit pouvoir continuer à renvoyer à titre préventif les requérants d'asile dans des Etats tiers afin d'éviter que l'aéroport ne devienne une porte ouverte à l'immigration incontrôlée. La nouvelle réglementation, à la lettre b, se fonde tout d'abord sur un séjour préalable dans un Etat tiers. Cependant, ce qu'on entend en l'espèce n'est pas le séjour en droit, lié à une autorisation officielle, mais le séjour en fait du requérant qui, au su des autorités, séjourne sur le territoire de l'Etat tiers. En outre, d'autres conditions sont prises en compte, à savoir la possibilité de retour et d'entrée dans l'Etat tiers ainsi que celle de pouvoir y déposer effectivement une demande de protection contre des persécutions. Ainsi, le requérant est suffisamment protégé contre le refoulement dans l'Etat persécuteur présumé. Pour savoir si ces conditions sont cumulatives, il suffit d'observer la pratique de cet Etat en matière de respect du principe de droit international public qu'est celui du non-refoulement.

La lettre c cite comme condition du renvoi préventif la possession d'un visa pour un Etat tiers. La détention d'un visa pour un Etat tiers laisse implicitement supposer que le requérant d'asile a une relation plus étroite avec cet Etat qu'avec la Suisse et qu'il doit par conséquent y demander d'abord la protection contre d'éventuelles persécu-

tions. Cette condition constitue à elle seule une perspective de renvoi. La lettre c n'est toutefois pas applicable dans les cas où il s'agit d'un retour dans un Etat tiers conformément à la lettre b.

Article 23 Interception lors de l'entrée illégale

Comparée à l'article 13e (*actuel*), cette disposition n'a subi, excepté quelques adaptations d'ordre rédactionnel, aucune modification quant au fond.

Dans le cadre de la procédure de consultation, plusieurs cantons ont relevé que la disposition ne précisait pas ce qu'il fallait, en général, entendre par "endroit proche de la frontière", ce qui a entraîné une insécurité juridique. Etant donné que l'étendue des zones dans lesquelles s'opère la surveillance douanière est surtout déterminée par la topographie et par le tracé frontalier, il n'est pas nécessaire de fixer une bande territoriale précise. Toutefois, le Conseil fédéral introduira en temps voulu une réglementation à ce sujet dans les dispositions d'exécution.

21.023 Section 3: Procédure de première instance

Article 24 Autorité compétente

Lors de la procédure de première instance, l'ODR décide non seulement de l'octroi ou du refus de l'asile, mais encore du renvoi éventuel de Suisse de la personne demandant l'asile. Cette nouvelle disposition a été complétée sur le plan rédactionnel pour tenir compte de ce fait, ce qui n'était pas le cas dans le droit en vigueur (art. 11, 1er al. [*actuel*]).

Article 25 Centres d'enregistrement

Le 1er alinéa correspond au 1er alinéa de l'article 14 (*actuel*). Le 2e alinéa a la même teneur, quant au fond, que les deux premières phrases du 2e alinéa de l'article 14 (*actuel*).

Comme nous l'avons indiqué dans le commentaire de l'article 22, les requérants sont soumis à un examen dactyloscopique conformément à l'article 95, 1er alinéa. Pour cette raison, on peut renoncer à reprendre dans le nouvel article 25 la troisième phrase du 2e alinéa de l'article 14 (*actuel*).

Pour des raisons de systématique, la 4e phrase de l'article 14, 2e alinéa (*actuel*) a été intégrée dans le nouvel article 10.

Toujours en rapport avec le nouveau chapitre consacré au traitement des données personnelles, on a déplacé le 3e alinéa de l'article 14 (*actuel*). L'article 91 en particulier constitue dorénavant la base légale en vertu de laquelle l'ODR est habilité à réunir toutes les informations nécessaires pour remplir la tâche qui lui est imposée par la loi.

La teneur de l'article 14, 4e alinéa (*actuel*) a été reprise à l'article 19, 4e alinéa.

Article 26 Répartition entre les cantons

Les alinéas 1 et 2 correspondent, quant au fond, aux alinéas 1 et 2 de l'article 14a (*actuel*).

3e alinéa

L'actuel article 14a, 3e alinéa, dispose que l'ODR répartira les requérants entre les cantons, en précisant que les intérêts légitimes des requérants et des cantons seront pris en compte lors de cette attribution, en particulier le principe de l'unité de la famille. Selon le droit actuel, la décision à ce propos était définitive et ne pouvait par conséquent être attaquée.

Depuis l'introduction de cette disposition, la pratique a en effet montré que le principe de l'unité de la famille n'a pour ainsi dire jamais été violé lors de la répartition des requérants entre les cantons. L'application de cette disposition n'a par conséquent guère posé de problèmes. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il faut, eu égard à la convention européenne des droits de l'homme (art. 8, en relation avec art. 13 CEDH), prévoir un droit de recours pour le cas d'une éventuelle séparation des membres d'une même famille en Suisse. C'est pourquoi le nouveau droit prévoit la possibilité d'attaquer séparément la décision incidente sur la répartition des requérants entre les cantons, le seul motif pouvant être invoqué étant celui de la violation de l'unité de la famille (art. 103, 1er al., 2e phrase). Un droit de recours plus large prolongerait inutilement la procédure et entraînerait des frais supplémentaires. C'est le DFJP qui constitue l'instance de recours (art. 101, 4e al.).

Article 27 Assignation d'un lieu de séjour et d'un logement

L'article 20, 2e alinéa (*actuel*) arrête que l'ODR ou les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de séjour au requérant et en particulier l'héberger dans un centre d'accueil. Etant donné que les centres d'accueil sont généralement des logements collectifs, le 2e alinéa est modifié dans le sens d'un assouplissement de la possibilité de loger les requérants collectivement.

Article 28 Audition sur les motifs de la demande d'asile

1er alinéa

Le délai réglementaire fixé à l'article 15, 1er alinéa (*actuel*) pour l'audition des requérants par les cantons a été modifié à deux égards pour des raisons pratiques. Il commence dorénavant à courir dès la décision d'attribution (art. 26, 3e al.) et non plus, comme c'est le cas actuellement, à partir du dépôt de la demande. La nouvelle réglementation prend en considération le fait que la durée du séjour des requérants dans les centres d'enregistrement peut varier. En outre, le délai sera à l'avenir comptabilisé en jours ouvrables, ce qui va dans le sens de la semaine réglementaire de cinq jours prévue pour les autorités administratives compétentes.

4e alinéa

La dernière partie de la première phrase de l'article 15, 4e alinéa (*actuel*) - en vertu de laquelle le département peut décider, d'entente avec les cantons, que le requérant peut n'être entendu que par l'office fédéral - est biffée. Le 4e alinéa prévoit la possibilité d'une audition directe par l'ODR, sans que l'assentiment des cantons soit requis en plus pour ce faire.

Article 29 Représentant des oeuvres d'entraide

Pour des raisons de systématique, la teneur de l'article 32 (*actuel*) a été intégrée dans cette disposition - qui pour le reste correspond en grande partie à celle de l'article 15a (*actuel*) -, où elle fait l'objet du 2e alinéa. Le Conseil fédéral ne fixe plus, comme le prévoit l'article 32 (*actuel*), les conditions auxquelles est subordonnée la reconnaissance des oeuvres d'entraide; mais les conditions d'autorisation de ces dernières. La reconnaissance des oeuvres d'entraide était nécessaire dans le droit en vigueur parce qu'elles assumaient des tâches étatiques dans le domaine de l'assistance (administration autonome), tâches qui à l'avenir relèveront des cantons, du fait du transfert des compétences (cf. art. 76).

La délégation d'une personne représentant les oeuvres d'entraide au sens du 1er alinéa n'est pas un acte de souveraineté, raison pour laquelle la reconnaissance est superflue. Néanmoins, les oeuvres d'entraide devront satisfaire à un certain nombre de critères, en ce qui concerne notamment les ressources suffisantes en personnel, un certain degré d'organisation et la possibilité d'un engagement à long terme dans cette activité. Le Conseil fédéral fixe, comme il l'a fait jusqu'ici, les conditions d'autorisation, tandis que le département sera compétent pour délivrer l'autorisation (cf. art. 32 [*actuel*]). Une coordination sera nécessaire pour garantir l'envoi de ces représentants aux auditions, tâche que peut assumer, par exemple, une organisation faitière des oeuvres d'entraide.

La première phrase du 3e alinéa correspond au 2e alinéa de l'article 15a (*actuel*). Pour rendre les choses plus explicites, on a ajouté le principe que l'absence du représentant des oeuvres d'entraide ne constitue pas un vice de procédure et que l'audition n'en déploie pas moins son plein effet juridique (3e al., 2e phrase). Il était impératif d'éclaircir ce point, car les différentes autorités appliquant le droit d'asile avaient des avis divergents sur l'importance que revêt, dans la procédure, la présence dudit représentant lors de l'audition (cf. décision rendue le 30 novembre 1992 par la CRA, dans laquelle il est mentionné, avec référence aux avis d'experts [Kälin, Grundriss des Asylverfahrens, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1990, p. 259, et Achermann/Hausammann, Handbuch des Asylrechts, 2e édition, Berne et Stuttgart 1991, p. 359], qu'une audition menée en l'absence du représentant des oeuvres d'entraide constitue un vice de procédure). La position d'observateur, qui revêt la forme du droit et de la responsabilité qu'ont les oeuvres d'entraide d'envoyer une personne pour les représenter, a donné satisfaction dans la pratique, contribuant à la qualité de la procédure.

Article 30 Préparation des décisions par les cantons

Cette disposition, reprise telle quelle pour des raisons de systématique, constitue un article en soi, à la différence de la réglementation actuelle, où elle figure sous la forme d'un alinéa dans l'article consacré à l'audition sur les motifs d'asile (art. 15, 4e al. [actuel]).

La dernière phrase de l'article 15, 4e alinéa (actuel) fera désormais partie du chapitre consacré aux subventions fédérales (cf. art. 86, 5e al.).

Article 31 Motifs de la non-entrée en matière

Les alinéas 1 et 2, lettres a à d, énumèrent de façon exhaustive les faits en présence desquels les autorités peuvent décréter, en application de l'article 42, 2e alinéa, et en relation avec l'article 107, la non-entrée en matière et ordonner le renvoi immédiatement exécutoire du requérant.

Pour des raisons de forme, il n'a pas été possible de répondre au vœu exprimé par certains milieux consultés qui souhaitaient qu'on insère un motif supplémentaire de non-entrée en matière, à savoir l'abus de droit. Dans une décision fondamentale (décision du 4 décembre 1992 dans l'affaire A.), la CRA a exposé qu'il fallait un examen du fond pour constater l'existence d'un abus de droit. Or le droit actuel permet déjà de contrer les abus de droit manifestes et d'accélérer la procédure, puisque dans ce cas de figure, il est possible, même en présence d'une décision de fond s'appuyant sur l'article 55 PA, d'annuler l'effet suspensif d'un recours.

2e alinéa

En vertu de la lettre a, on n'entrera pas en matière sur une demande d'asile si le requérant a trompé les autorités sur son identité. La preuve d'une identité double, voire multiple, ou d'indications divergentes sur la nationalité d'un requérant peut résulter de l'examen dactyloscopique, de témoignages ou d'autres moyens de preuve objectifs. Cette précision établit clairement que l'intention subjective du requérant d'induire en erreur les autorités n'a pas à être prouvée. La seule constatation de l'identité multiple suffit pour conclure à la tromperie.

La lettre a ne sera appliquée que si une personne a trompé les autorités sur son identité dans le cadre de la procédure d'asile. Si une personne est déjà apparue sous une identité différente au cours d'une autre procédure (par exemple pénale), ce fait représente un élément important pour l'examen de sa crédibilité, mais ne saurait aboutir d'office à une décision de non-entrée en matière fondée sur la lettre a.

On n'entrera pas non plus en matière sur une demande d'asile lorsque le devoir de collaborer sera enfreint d'une manière délibérée et grave autre qu'à teneur de la lettre a (let. b). La notion d'intention est supprimée, l'actuelle formulation obligeant l'autorité qui prend la décision à apporter la preuve et rendant difficile la sanction des infractions au devoir de collaborer. L'intention suppose en effet que l'infraction ait été commise consciemment en connaissance des obligations. C'est pourquoi l'idée d'intention a été remplacée par celle de culpabilité. Cette modification permettra de

rendre plus facilement une décision de non-entrée en matière. Il reste que le requérant d'asile répondra de l'infraction au devoir de collaborer. Toutefois, seules les infractions graves aux devoirs essentiels de collaborer entraîneront la non-entrée en matière. Les autorités d'exécution (ODR/CRA) devront établir dans la pratique dans quels cas il y a culpabilité et violation grave du devoir essentiel de collaborer.

Le libellé de la disposition constituant la lettre d, qui porte sur les doubles demandes, a été modifié. Désormais, on n'entrera pas en matière sur ces requêtes à moins que l'audition ne fasse apparaître des faits qui se sont produits dans l'intervalle et qui sont propres à justifier la qualité de réfugié ou l'octroi de la protection provisoire. Des difficultés étaient apparues lors de l'interprétation de la disposition actuelle (art. 16, 1er al., let. d [*actuel*]); on ne savait, en effet, si les éléments nouveaux allégués pouvaient être contrôlés en détail quant à leur vraisemblance au cours d'un examen préliminaire. La nouvelle formulation précise que, lors de l'appréciation de l'entrée en matière, il sera permis de procéder à un examen matériel succinct de la crédibilité du requérant. Si l'audition relative à la double demande fait apparaître un état de fait important pour l'appréciation de la qualité de réfugié, il est entré en matière et les faits sont examinés au cours d'une procédure quant au fond. Cependant, il sera là aussi possible, comme nous l'avons indiqué plus haut, d'annuler l'effet suspensif d'un éventuel recours s'appuyant sur l'article 55 PA s'il y a abus de droit manifeste.

Article 32 Non-entrée en matière sur la demande déposée par un requérant venant d'un Etat où il ne risque pas d'être persécuté

Pour des raisons d'ordre rédactionnel, cette disposition fait désormais l'objet d'un article distinct - contrairement à la réglementation actuelle, où elle constitue le 2e alinéa de l'article 16 (*actuel*) - dont la teneur reste toutefois inchangée. La notion d'"Etat exempt de persécutions" s'est révélée utile et a été reprise dans le droit de plusieurs Etats européens (Allemagne, Pays-Bas, Autriche). D'autres pays d'Europe appliquent officiellement ce principe dans la pratique (le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Norvège). Les expériences faites avec la notion de "safe country" sont tout à fait positives. Le nombre des demandes déposées par des personnes venant de ce type de pays a considérablement diminué.

Les critères permettant de constater si un Etat est ou non exempt de persécutions sont notamment les suivants: la stabilité politique, le respect des droits de l'homme tels qu'ils sont formulés dans le Pacte des Nations Unies du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, la situation spécifique du pays et l'avis des autres pays occidentaux et du HCR. Si un pays est classé dans la catégorie des "Etats exempts de persécutions", cela ne signifie pas nécessairement qu'un requérant venant d'un tel pays ne puisse obtenir le statut de réfugié. Il s'agit bien plus d'une règle générale, à laquelle on pourra déroger si des indices de persécutions apparaissent. De tels indices peuvent notamment ressortir de l'audition, condition impérative de la procédure, mais également du recours ou d'autres documents remis aux autorités.

Article 33 Non-entrée en matière après la levée de la protection provisoire

Au moment où la protection provisoire est levée, l'ODR donnera aux requérants le droit d'être entendu. Les demandes d'asile suspendues par l'octroi de la protection provisoire seront reprises et aboutiront, en règle générale, à une décision de non-entrée en matière, à moins qu'au moment où ils seront entendus, les requérants ne rendent crédible un risque de persécution en cas de retour. Si la personne concernée rend plausible, en faisant usage de son droit d'être entendue, un risque de persécution dans l'Etat d'origine ou de provenance, son affirmation sera vérifiée quant au fond par l'ODR, pour autant que les indices soient suffisants. Si l'étranger ne parvient pas à apporter des indices attestant sa probable persécution, l'ODR n'entrera pas en matière.

La réglementation de cet article est construite de manière analogue à celle du «safe country» (art. 32). La décision du Conseil fédéral sur la possibilité d'un retour en toute sécurité constitue la base de l'hypothèse selon laquelle le ressortissant étranger n'est plus menacé dans sa patrie, présomption qui pourra toutefois être réfutée dans le cas particulier où il y aura des indices d'un risque de persécution. Cette disposition fournira la possibilité, d'une part, de vérifier individuellement la qualité de réfugié et les faits indiquant une persécution et, de l'autre, de prendre une décision de non-entrée en matière après une procédure rapide, suivie d'une exécution immédiate, dans les cas infondés.

Article 34 Décision de non-entrée en matière

Pour la modification du délai, qui sera désormais évalué en jours ouvrables, on se référera aux explications de l'article 28, 1er alinéa. La durée du délai a en outre été modifiée pour des raisons pratiques: il s'agissait de l'harmoniser avec les autres délais réglementaires. En effet, la précision que la décision doit être prise "en règle générale" dans le délai prévu indique clairement qu'on n'est pas en présence d'un délai préemptoire. Dans les cas prévus à l'article 31, lettre b, ce délai réglementaire ne peut de toute façon être appliqué que rarement, car premièrement, l'obligation de collaborer n'est le plus souvent enfreinte qu'un certain temps après le dépôt de la demande d'asile et deuxièmement, l'infraction commise ne peut souvent être constatée dans l'immédiat. Enfin, l'expression "au moins sommairement motivée" est remplacée simplement par "motivée sommairement". Cette modification permet une harmonisation avec les dispositions relatives à la procédure de recours. En effet, l'article 106, qui reprend en grande partie l'article 46d (*actuel*), indique expressément que lorsque des recours sont manifestement infondés, la décision ne doit être motivée que sommairement. Cela devrait aller dans le sens d'une accélération de la procédure.

Article 35 Octroi de l'asile sans autres mesures d'instruction

Cette disposition reprend, quant au fond, l'article 16b, 1er alinéa (*actuel*), malgré quelques modifications d'ordre rédactionnel.

Le 2e alinéa de cet article en est séparé, pour des raisons de technique procédurale et de systématique; sa teneur est reprise à l'article 41, 2e alinéa. Ainsi, la possibilité d'ordonner l'admission provisoire sans autres mesures d'instruction n'est plus expres-

sement fixée dans la loi. Cette modification a été apportée parce que, dans la pratique, on examine plutôt si le renvoi est exécutable.

Article 36 Octroi de la protection provisoire sans autres mesures d'instruction

Cette disposition est étroitement liée à l'article 66; elle fixe les modalités procédurales relatives à la décision d'octroyer la protection provisoire. Dans l'optique de cette procédure, on distingue deux catégories de personnes à protéger: premièrement, les personnes qui se trouvent encore dans leur pays d'origine ou de provenance, où, sur la base d'une décision du Conseil fédéral, l'ODR ira les chercher pour les conduire en Suisse (cf. art. 65); deuxièmement, les étrangers qui séjournent déjà en Suisse au moment où un conflit éclate dans leur pays d'origine ou de provenance ou qui y entreront ultérieurement à titre individuel. Si des personnes appartenant à cette seconde catégorie demandent aux autorités de leur accorder la protection provisoire, une audition succincte aura lieu dans un centre d'enregistrement. Or, au moment où le Conseil fédéral décidera d'octroyer la protection provisoire, ces personnes pourront déjà avoir entamé une procédure d'asile. S'il ressort alors, soit des informations recueillies au centre d'enregistrement, soit de l'audition effectuée selon l'article 28, que la personne qui demande protection ou l'asile remplit les conditions de l'octroi de la protection, celle-ci lui sera accordée à titre provisoire sans autres mesures d'instruction. Simultanément, toute procédure d'asile en cours sera suspendue (cf. art. 66, 3e al.). Cette méthode garantira un déroulement simple et rapide de la procédure, qui se prête également au traitement d'un grand nombre de cas, étant donné qu'il sera possible de profiter pleinement des structures et des mécanismes du droit d'asile qui ont donné satisfaction.

Article 37 Rejet sans autres mesures d'instruction

L'article 16a, 1er alinéa (*actuel*) est repris au 1er alinéa sans changement quant au fond, avec quelques modifications d'ordre rédactionnel.

En ce qui concerne la modification du délai réglementaire fixé au 2e alinéa et évalué désormais en jours ouvrables, on peut renvoyer pour l'essentiel au commentaire de l'article 28, 1er alinéa. Le prolongement du délai, porté à 20 jours ouvrables, a été dicté par les expériences pratiques découlant de l'APA.

Article 38 Autres mesures d'instruction

L'article 16, 1er alinéa, OA1 dispose que la procédure s'appliquant aux auditions complémentaires selon l'article 16c, 1er alinéa (*actuel*) est régie par l'article 15 (*actuel*), c'est-à-dire par l'article 28 de la nouvelle loi. Pour garantir le même niveau de qualité de la procédure lors de la seconde audition, le principe énoncé à l'article 16, 1er alinéa, OA1 est inscrit dans la loi, à l'article 38, 1er alinéa. Les garanties procédurales au sens de l'article 28, alinéas 1 à 3, devront donc s'appliquer aussi bien aux auditions complémentaires menées par l'ODR qu'aux questions complémentaires posées par l'autorité cantonale. En outre, la garantie procédurale mentionnée à l'article 29 sur la représentation des oeuvres d'entraide devra être respectée.

21.024 Section 4: Statut du requérant pendant la procédure d'asile

Article 39 Séjour et renvoi préventif

Cette disposition reprend sans changement quant au fond l'article 19 (*actuel*).

La CRA a constaté que l'expression "quelque temps", figurant au 2e alinéa, lettre b, ainsi que dans la clause d'exclusion de l'asile à l'article 49, 1er alinéa, lettre a (art. 6, 1er al., let. a [*actuel*]), devait être comprise, par analogie avec l'article 2 OA1, comme traduisant une durée d'en règle générale 20 jours (décision de la CRA du 3 mai 1994 dans l'affaire M.F.; JICRA 1994/12). Cette preuve est d'autant plus difficile à apporter qu'il est rare que les requérants d'asile révèlent volontiers qu'avant d'entrer en Suisse, ils ont séjourné durant vingt jours ou plus dans un Etat tiers. Aussi cette disposition n'a-t-elle, aujourd'hui encore, que peu de poids dans la pratique. A noter le fait que divers Etats européens appliquent une réglementation bien plus stricte en matière d'Etats tiers.

Article 40 Autorisation d'exercer une activité lucrative

Introduite par l'APA, l'interdiction de travailler pendant trois mois, laquelle peut être prolongée de trois autres mois, s'est avérée concluante, car elle a permis de réduire sensiblement l'attrait de la Suisse en tant que pays d'asile. Cela est principalement dû au fait que, dans la grande majorité des cas, l'autorité de première instance prononce une décision négative dans les trois premiers mois.

Le 2e alinéa introduit la règle selon laquelle l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint avec l'expiration du délai de départ fixé lorsqu'une décision négative et exécutoire a été rendue à l'issue de la procédure d'asile. On dit ainsi clairement ce qui ressortait déjà indirectement de l'article 21, 2e alinéa (*actuel*). Cette précision s'imposait suite aux diverses remarques des cantons relatives à l'insuffisance de la base légale par rapport à la pratique en vigueur. Par ailleurs, si le requérant fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours, l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint même si l'exécution du renvoi a été suspendue. Il s'agit d'empêcher par là que la voie de droit ou le moyen de recours servent uniquement à permettre la poursuite de l'activité lucrative.

Le 3e alinéa tient compte du fait que l'exécution du renvoi vers certains pays d'origine peut être difficile ou bloquée à long terme. Pour éviter que les personnes concernées ne dépendent de l'assistance, le DFJP doit pouvoir, en accord avec le DFEP, habiliter les cantons à prolonger, pour ces catégories de personnes, les autorisations d'exercer une activité lucrative, et ce, bien qu'une décision négative et exécutoire ait été rendue à l'issue de la procédure d'asile et que le délai de départ fixé soit écoulé.

Du point de vue matériel, le 4e alinéa a été repris tel quel du droit actuel (art. 21, 3e al. [*actuel*]).

21.025 Section 5: Renvoi

Article 41 Renvoi et admission provisoire

Le 1er alinéa correspond à l'article 17, 1er alinéa (*actuel*), inchangé quant au fond.

2e alinéa

La teneur matérielle de l'article 18, 1er alinéa (*actuel*) de la loi fédérale sur les mesures de contrainte figure désormais à l'article 41, 2e alinéa. Le déplacement de cette disposition s'explique par la nouvelle structure du présent projet de loi sur l'asile et contribue à clarifier la procédure d'examen et de décision menée par l'ODR après le rejet d'une demande d'asile.

3e alinéa Situation de détresse personnelle en raison d'une procédure d'asile de longue durée

Avant que n'entre en vigueur l'APA, la question de savoir s'il était possible d'entamer une procédure en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour de la police des étrangers parallèlement à la procédure d'asile ou après sa clôture n'était pas résolue. Pour éviter que la procédure d'asile ne soit contournée par ce moyen ou que des renvois imminents ne soient retardés, le principe de l'exclusivité de la procédure d'asile avait été inscrit à l'article 12f (*actuel*), lors de la dernière révision de la loi sur l'asile. Il faisait que les personnes ayant déposé une demande d'asile ne pouvaient plus entamer de procédure visant à l'octroi d'une autorisation de séjour par la police des étrangers, à moins qu'elles n'y aient eu droit (cf. art. 12f, 1er al. [*actuel*]). On voulait ainsi séparer clairement les deux procédures tout en accélérant le traitement des demandes d'asile. Quant à la possibilité de déroger au principe de l'exclusivité, elle a été introduite à l'article 17, 2e et 3e alinéas (*actuel*), en premier lieu pour éviter les cas graves de détresse personnelle. Ainsi, les cantons peuvent, sous réserve de l'approbation de l'OFE, délivrer des autorisations de séjour aux requérants d'asile qui leur sont attribués lorsque le dépôt de la demande de ceux-ci remonte à plus de quatre ans et que la procédure d'asile n'est ni close ni entrée en force. Les cantons ont essentiellement utilisé cette possibilité pour octroyer des autorisations de séjour humanitaires en application de l'article 13, lettre f, OLE. Cette dernière disposition donne aux cantons la compétence d'octroyer, en dehors des quotas qui leur sont attribués, des autorisations de séjour à des personnes de nationalité étrangère dont le cas grave de détresse personnelle trouve son origine en Suisse. Les cantons ont aussi accordé des autorisations isolées dans le cadre des quotas qui leur sont attribués.

L'inscription du principe de l'exclusivité de la procédure d'asile a clarifié les choses et mis en exergue le fait que la législation sur l'asile ne peut servir à tourner les dispositions sur l'immigration applicables aux étrangers. Elle a également contribué à améliorer les conditions d'exécution et à dissiper l'incertitude quant à la marge de manoeuvre des cantons chargés d'exécuter des mesures d'éloignement. La Confédération tranchant définitivement les questions de l'octroi de l'asile et du renvoi de Suisse, il n'est plus possible, lorsque l'autorité fédérale compétente a enjoint à un étranger de quitter la Suisse et que la décision est entrée en force, de lui délivrer une

autorisation de séjour de la police des étrangers. Or certains cantons ont souhaité que la possibilité de déposer une demande d'autorisation jusqu'à l'expiration du délai de départ subsiste, même s'il existe une décision de renvoi entrée en force. En effet, ce n'est dans la plupart des cas que quelques jours avant la date du départ que des oppositions et des interventions sont déposées auprès des autorités cantonales chargées de l'exécution. Certains cantons souhaitent donc disposer d'une marge de manoeuvre un peu plus large pour pouvoir répondre aux demandes des milieux et personnes qui soutiennent les intéressés.

La réglementation actuelle entraînait aussi une inégalité de traitement, dans la mesure où certains cantons sont plus enclins que d'autres à accorder des autorisations de séjour humanitaires sur la base de cette disposition, à condition de ne plus devoir respecter le plafond imposé par l'article 13, lettre f, OLE. Cette inégalité s'explique par deux raisons: d'une part, une imprécision au sujet des critères déterminant les cas de détresse, incertitude qui a toutefois été largement dissipée depuis lors par la récente jurisprudence du Tribunal fédéral; d'autre part, des différences dans les considérations politiques prises en compte par chacun des cantons.

Outre ces problèmes de fond, l'application de la réglementation actuelle sur la relation entre la procédure d'asile et la procédure d'autorisation de police des étrangers a fait apparaître deux autres ambiguïtés. Il manquait, tout d'abord, dans l'article 12f (*actuel*) la précision selon laquelle il n'est pas possible d'attaquer par voie de recours la décision concernant l'impossibilité d'entamer une procédure de police des étrangers durant la procédure d'asile. En outre, le délai de quatre ans, mentionné à l'article 17, 2e alinéa (*actuel*) a soulevé des difficultés.

Dès lors, vu les problèmes et les résultats de la consultation, nous proposons d'adapter aux conditions actuelles la réglementation des cas graves de détresse personnelle.

La nouvelle conception du modèle prévoit que dans les cas graves de détresse personnelle, on pourra ordonner l'admission provisoire à condition qu'aucune décision d'asile ou de renvoi définitive n'ait été rendue dans les quatre ans suivant le dépôt de la demande d'asile. Lors de l'examen de l'exécution du renvoi, il sera non seulement étudié d'office si les critères de licéité, d'exigibilité et de possibilité sont remplis, mais encore - dans la mesure où quatre ans se sont écoulés depuis le dépôt de la demande - s'il s'agit d'un cas grave de détresse personnelle. Selon l'instance auprès de laquelle la demande est en suspens, cet examen sera effectué soit par l'ODR soit par la CRA. Désireux de satisfaire les cantons, lesquels souhaitent être intégrés dans le processus décisionnel, en leur laissant la plus grande marge de manoeuvre possible, l'ODR ou la CRA, avant de rejeter la demande d'asile, leur donneront l'occasion de demander dans un délai raisonnable que soit ordonnée l'admission provisoire ou l'exécution du renvoi (art. 41, 3e al.). Les cantons auront ainsi la possibilité de donner leur avis sur la situation personnelle de l'intéressé ou de sa famille ainsi que sur son intégration dans la société suisse. A ce propos, nous renvoyons à l'article 101, 2e alinéa, qui précise que le canton peut faire recours auprès de la CRA, si l'ODR n'a pas donné suite à sa demande concernant l'ordonnance ou le refus de l'admission provisoire au sens de l'article 41, 3e alinéa. La CRA rendra une décision définitive.

Si le canton n'émet aucune demande et ne prend pas position, dans le délai qui lui est imparti, sur la question d'ordonner ou non une admission provisoire, il n'aura aucun droit de recours. La demande du canton ne constituera donc pas une condition de la procédure.

La nouvelle conception de la réglementation des cas graves de détresse personnelle se fonde sur le fait établi que toute levée d'une procédure d'autorisation de police des étrangers entraîne obligatoirement un retard supplémentaire de la procédure d'asile. Elle va à l'encontre de ceux qui estiment souvent artificielle la distinction faite entre les motifs dont la cause se trouve dans le pays d'origine et qui débouchent sur une admission provisoire et les motifs dont l'origine est en Suisse et qui aboutissent à l'octroi d'une autorisation de séjour humanitaire.

L'avantage de cette réglementation est qu'elle permet aussi de coordonner la procédure. Au lieu de deux procédures, la procédure d'asile suffit. En outre, la question de savoir si un requérant d'asile se trouve dans une situation grave de détresse personnelle ne peut plus être posée devant le Tribunal fédéral, puisque c'est la CRA qui décide en dernière instance. Par ailleurs, cette solution garantit une application uniforme des critères puisque seul l'ODR ou la CRA statuera sur la question. Enfin, elle rend impossible tout abus de la procédure d'autorisation de la police des étrangers aux fins de retarder la procédure d'asile.

En comparaison avec le droit actuel, les cantons, à partir du moment où une demande d'asile a été déposée, ne pourront plus délivrer d'autorisation de séjour de la police des étrangers - quelle que soit sa nature -, sauf s'il existe un droit à une telle autorisation. Il est notamment exclu qu'ils puissent attribuer des autorisations qui devraient être imputées sur les quotas. Contrairement à la réglementation actuelle, au bout de quatre ans, seul un cas grave de détresse personnelle pourra aboutir à l'admission provisoire, mais non, par exemple, le projet de faire des études en Suisse. Il faut de plus considérer que l'admission provisoire constituera une mesure provisoire remplaçant l'exécution impossible d'un renvoi.

Etant donné que l'octroi d'une admission provisoire en raison d'un cas grave de détresse personnelle constituera une décision en matière d'immigration, il faudra assurer une pratique uniforme au niveau fédéral. Afin d'apprécier librement si l'exécution du renvoi pourra entraîner pour la personne concernée un cas grave de détresse personnelle, l'ODR et la CRA se conformeront, l'un et l'autre, aux arrêts rendus par le Tribunal fédéral contre des décisions sur les dérogations au principe des quotas (art. 13, let. f, OLE; cf. notamment ATF 119 Ib 33, confirmé dans les arrêts non publiés du Tribunal fédéral du 21 avril 1995 dans l'affaire M. et du 30 juin 1995 dans l'affaire D.).

Il y aurait, par conséquent, cas grave de détresse personnelle lorsque les conditions de vie de la personne concernée se seraient fortement détériorées, comparées à ce que l'on peut considérer comme conditions de vie moyennes pour des étrangers en Suisse. La présence actuelle, ou antérieure, sur le territoire suisse ne suffit pas en soi pour justifier un tel cas. Lorsque des étrangers ont une relation particulièrement étroite avec la Suisse, par exemple parce qu'ils y ont vécu pendant longtemps au bénéfice

d'une autorisation de résidence et qu'ils s'y sont bien intégrés, les exigences posées pour déterminer les cas de détresse pourront être assouplies si la rupture avec la Suisse représente pour eux une mesure très dure. Le Tribunal fédéral a toutefois constaté qu'une durée de résidence en Suisse de cinq ans et demi, que la constitution d'un cercle d'amis, qu'une attestation de constance au poste de travail et que le fait que la personne concernée n'ait jamais donné lieu à une quelconque plainte ne suffisaient pas encore à assouplir sensiblement les exigences déterminant un cas de détresse personnelle (ATF 119 Ib 33). Par ailleurs, il faut se demander dans chaque cas si l'on peut exiger de la personne concernée qu'elle séjourne dans un autre Etat, notamment son pays d'origine, et qu'elle s'y rende. Lors de l'examen de chaque dossier, on pourra aussi tenir compte des cas de rigueur extrême résultant, par exemple, de la situation spécifique des requérants d'asile qui séjournent en Suisse depuis déjà plusieurs années. Il peut être parfaitement justifié de réserver un traitement différent aux célibataires d'une part, et aux familles avec enfants d'autre part. Quand les enfants fréquentent l'école en Suisse depuis plusieurs années ou qu'ils y ont commencé une formation professionnelle, le retour au pays a, dans la majorité des cas, des conséquences bien plus graves, pour eux et pour leurs parents, que pour une personne seule en quête d'asile, sans liens familiaux, et, donc, plus apte à bâtir une nouvelle existence.

Il faut aussi considérer que les requérants d'asile - à la différence des autres étrangers - rompent, en règle générale, le contact avec leur patrie. Aussi leur réintégration n'est-elle le plus souvent possible que dans des conditions difficiles. Sur ce point, la situation du requérant diverge donc foncièrement de celle des travailleurs étrangers, qui demeurent intégrés dans leur contexte social et qui, souvent, ne cherchent qu'à séjourner temporairement en Suisse. La plupart des requérants d'asile doivent renoncer à vivre dans leur pays sous la contrainte de circonstances extérieures. Séjourner en Suisse leur cause, le plus souvent, de grandes difficultés, car ils doivent s'insérer dans un milieu culturel fort différent. Mais s'ils réussissent à s'adapter à la réalité helvétique, à bâtir une nouvelle existence et à s'intégrer à la vie quotidienne, le retour dans leur pays d'origine ou dans un Etat tiers représenterait pour eux un nouveau déracinement, plus grave que dans le cas d'étrangers ayant gardé un lien avec leur patrie et qui sont appelés à y retourner.

Sous l'angle du fond et de la forme, il convient de séparer clairement l'examen de la question de savoir si la personne concernée se trouve ou non dans un cas grave de détresse personnelle de la procédure d'asile proprement dite. Le but de l'admission provisoire dans les cas graves de détresse personnelle aux termes de l'article 41, 3e alinéa, n'est donc pas d'accorder le séjour en Suisse afin de protéger l'intéressé de la guerre, d'un abus des autorités ou d'autres atteintes à sa liberté personnelle. Pour cela, il existe la procédure d'asile découlant d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Par ailleurs, de telles conditions peuvent, compte tenu des critères de licéité, d'exigibilité et de possibilité, être décisives pour déterminer le caractère exécutoire d'une décision de renvoi entrée en force. Ainsi, la question du cas grave de détresse personnelle relève d'aspects purement humanitaires, qui ne découlent pas de persécutions des autorités. A cet égard, lors de l'appréciation des conditions personnelles, familiales et économiques de l'étranger, on pourra tenir compte, le cas échéant, de problèmes particuliers se posant dans son pays d'origine.

Enfin, relevons que la LSEE fixe certaines limites à l'octroi de l'admission provisoire en cas de détresse personnelle et des conditions concernant sa levée. Ainsi, l'article 14a, 6e alinéa, LSEE précise que, malgré l'existence d'une situation grave de détresse personnelle, l'admission provisoire ne peut être ordonnée si l'étranger renvoyé a compromis la sécurité et l'ordre publics ou leur a porté gravement atteinte. L'ODR a aussi la possibilité de lever l'admission provisoire lorsque la condition sine qua non de son octroi, à savoir l'existence d'une situation de détresse personnelle, n'est plus remplie. Enfin, une admission provisoire accordée en cas grave de détresse personnelle peut également être levée lorsque la personne concernée a été condamnée par une autorité judiciaire pour crime ou délit ou lorsque sa conduite, dans son ensemble, et ses actes permettent de conclure qu'elle ne veut pas s'adapter à l'ordre établi en Suisse ou qu'elle n'en est pas capable (cf. art. 10, 1er al., let. a et b, LSEE).

Article 42 Teneur de la décision de renvoi

En dépit de quelques modifications d'ordre rédactionnel, la teneur de la présente disposition correspond, sans changement quant au fond, à l'article 17a, 1er alinéa, lettres b et d, ainsi qu'au 2e alinéa (*actuel*) dans la version de la loi fédérale sur les mesures de contrainte et à l'article 17a, lettres a, c, e et f (*actuel*) dans la version de l'APA.

Article 43 Exécution par les cantons

1er alinéa

La teneur matérielle du 1er alinéa a été reprise de l'article 18, 2e alinéa (*actuel*). Le canton désigné est tenu d'exécuter la décision de renvoi. Ainsi, cette disposition, contrairement à l'article 14, 1er alinéa, LSEE sur l'exécution des renvois de police des étrangers, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux cantons en matière d'exécution. Le canton doit se conformer à la réglementation des compétences prévue et il doit exécuter la décision de renvoi rendue par l'ODR - et, le cas échéant, confirmée par la CRA. Par conséquent, une procédure d'exécution cantonale distincte et une décision correspondante sont superflues. Toutefois, cela n'exclut pas que le canton doive, selon les circonstances, prendre quand même des décisions, par exemple en rapport avec la loi fédérale sur les mesures de contrainte ou en cas de brève prolongation du délai de départ.

2e alinéa

Le 2e alinéa correspond, quant au fond, à l'article 18, 3e alinéa (*actuel*), dans la version de la loi fédérale sur les mesures de contrainte. Cependant, à titre de précision, il est spécifié que le canton pourra demander à l'ODR que l'admission provisoire soit ordonnée s'il s'avère que l'exécution de la décision n'est pas possible (dans la version allemande, la terminologie usait jusqu'à présent du terme "non exécutable", remplacé maintenant par "pas possible").

L'impossibilité du renvoi ou de l'expulsion est comprise, en droit d'asile comme en droit des étrangers, comme une notion coiffant l'illicéité, l'impossibilité de l'exiger et

l'impossibilité matérielle de l'exécution. Or l'application pratique de cette disposition montre que l'impossibilité résulte avant tout de facteurs matériels - non décelables au moment de la prise de la décision du renvoi - qui consistent, par exemple, en l'absence de moyens de transport, en l'impossibilité d'obtenir des documents de voyage ou en la fermeture de frontières. Par ailleurs, l'ODR et la CRA examinent, lorsqu'ils prennent une décision, la question de savoir s'il est licite et possible d'exiger l'exécution du renvoi; aussi les cantons ne peuvent-ils plus se prononcer à ce sujet. Pour cette raison, il nous semble opportun de tenir compte de cette situation et d'insérer désormais le terme de "pas possible" dans le texte de la loi.

Par souci de clarté, signalons en outre que cette disposition concerne aussi l'impossibilité, pour un étranger, de quitter la Suisse et pas seulement l'impossibilité du canton d'exécuter la décision de renvoi. On ne peut donc pas parler d'impossibilité quand le départ dépend de la volonté de l'étranger; c'est le cas, par exemple, lorsque l'Etat d'origine attend de son ressortissant une déclaration d'intention dans laquelle il se dit prêt à rentrer volontairement au pays, mais que l'étranger se refuse à faire les démarches nécessaires.

Article 44 Lieu de séjour inconnu

L'article 44, à la différence de l'article 18a (*actuel*), crée une base légale afin que non seulement l'ODR, mais aussi les cantons puissent ordonner que les requérants faisant l'objet d'un renvoi et se soustrayant à l'exécution de la décision en dissimulant leur lieu de séjour soient inscrits au système de recherche de la police. Cette réglementation permettra de tenir compte des expériences des années précédentes, qui montrent que, dans la plupart des cas, ce sont en premier lieu les cantons qui sont informés de tels faits.

Article 45 Collaboration entre les cantons

Souvent, les requérants faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire se trouvent dans un canton qui n'est pas compétent pour ordonner les mesures d'exécution du renvoi, parce que la personne en question ne lui a pas été attribuée. Aussi les autorités cantonales doivent-elles disposer d'une base légale leur permettant - au titre de l'entraide administrative informelle en vue de l'exécution d'un renvoi - non seulement d'aviser un autre canton de l'arrestation de requérants faisant l'objet d'un renvoi, mais aussi de les lui remettre effectivement ou de les renvoyer elles-mêmes directement. L'élargissement de cette disposition va dans le sens d'une exécution aussi efficace que possible de la décision de renvoi.

21.03 Chapitre 3: Octroi de l'asile et statut des réfugiés

21.031 Section 1: Octroi de l'asile

Article 46 Principe

Cette nouvelle disposition énonce les deux conditions impératives qui aboutissent à l'octroi de l'asile: la Suisse accorde l'asile si l'étranger possède la qualité de réfugié et s'il n'y a aucun des motifs d'exclusion cités aux articles 49 à 51.

Article 47 Second asile

En appliquant la présente disposition, il conviendra de tenir compte de l'Accord européen du 16 octobre 1980 sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés (RS 0.142.305), que la Suisse a ratifié en date du 13 janvier 1986 et qui est entré en vigueur le 1er mars de la même année.

Le but de cette disposition consiste à donner aux réfugiés la possibilité de transférer leur domicile dans un autre pays signataire de la convention de Genève et d'obtenir l'asile dudit pays. Le second asile est accordé à condition que le réfugié ait séjourné dans le pays donné pendant deux ans sans interruption et légalement, c'est-à-dire en possession d'une autorisation de la police des étrangers. Jusqu'à l'octroi du second asile, le réfugié restera soumis aux dispositions de la LSEE. Sont réservées celles de la convention de Genève, lesquelles s'appliquent à tous les réfugiés qui séjournent légalement dans un Etat partie, indépendamment du fait que ce dernier leur ait accordé l'asile ou non.

Article 48 Asile accordé aux familles

L'article 48 reprend et uniformise l'essentiel des actuels articles 3, 3e alinéa, et 7. Les bénéficiaires sont, comme jusqu'ici, le conjoint du réfugié et leurs enfants mineurs ainsi que, à certaines conditions, d'autres proches parents vivant en Suisse.

L'idée directrice de l'asile accordé aux familles consiste à régler de manière uniforme le statut du noyau familial, tel qu'il existait au moment de la fuite, pour autant que ses membres possèdent la même nationalité que le réfugié. Cette réglementation uniforme se justifie, étant donné que l'on part de l'idée que les membres les plus proches de la famille du réfugié ont souffert eux aussi de la persécution de leur conjoint ou de leur parent dans l'Etat d'origine ou qu'ils ont eux-mêmes risqué d'être persécutés. Il importe peu, dans ce contexte, que certains membres de la famille aient fait ou non l'objet de persécutions réelles. En définitive, la condition sine qua non de l'asile accordé aux familles est l'existence d'un noyau familial au moment de la fuite.

Inclure automatiquement dans la notion de réfugié le conjoint ou les parents (cf. art. 3, 3e al. [actuel]) et leur octroyer l'asile en conséquence n'est donc possible que dans les cas où les conditions fixées au 1er alinéa sont remplies et qu'un noyau familial existait avant la fuite. Ces conditions sont remplies pour environ 95 pour cent des requérants d'asile qui demandent en Suisse que la qualité de réfugié soit étendue à

leur conjoint ou à leurs père et mère. Cette possibilité est toutefois limitée pour le conjoint qui ne remplit pas ces conditions, en particulier en cas de mariage ultérieur d'un réfugié reconnu avec une personne de son Etat d'origine. Dans ces cas, il n'est plus possible, contrairement au droit actuellement en vigueur, d'étendre automatiquement au conjoint la qualité de réfugié. On évite ainsi notamment le fait qu'un réfugié reconnu permette, en se mariant plusieurs fois, aux conjoints successifs de devenir eux aussi par là-même des réfugiés reconnus, sans que les conditions d'une persécution soient réellement remplies. Il existe aussi bien évidemment des cas où le conjoint et les enfants mineurs sont menacés de persécutions dans l'Etat d'origine, bien que la famille n'ait été fondée qu'après la fuite. Dans ces cas-là, les personnes concernées auront la possibilité soit de faire valoir elles-mêmes des risques de sérieux préjudices au sens de l'article 3, soit de demander une autorisation de séjour régulière de la police des étrangers. Conformément à l'article 8 CEDH, il sera possible dans ces cas-là de faire valoir leur droit à une autorisation de résidence pour le conjoint du réfugié et ses enfants mineurs.

Le 1er alinéa de l'article 48 régit le droit d'asile familial pour le conjoint du réfugié et leurs enfants mineurs qui ont déposé ensemble une demande d'asile ou qui, ayant été séparés lors de la fuite, entendent se réunir en Suisse, où aucune circonstance particulière ne s'oppose à leur regroupement familial (la dernière disposition correspond à l'art. 7, 1er al. [actuel]). L'asile accordé aux familles est subordonné à la condition que les personnes en cause n'invoquent pas le fait d'être personnellement victimes de persécutions ou en tout cas ne l'aient pas fait valoir auparavant, au cours d'une procédure d'asile selon l'article 3 qui se serait terminée par un rejet de la demande. Lorsque les conditions sont remplies, l'asile familial est accordé directement; des mesures d'instruction supplémentaires ne sont pas nécessaires.

Est réputé conjoint celui qui, selon le droit suisse ou selon le droit de l'Etat où l'union conjugale a eu lieu, a valablement contracté mariage (cf. art. 45 de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé [LDIP; RS 291]). Il en va de même du partenaire vivant maritalement et de façon permanente avec le réfugié. La distinction entre le concubinat et des relations moins étroites ou moins durables s'inspire de l'article 8 CEDH, de la jurisprudence en la matière du Tribunal fédéral et de la CRA (cf. à ce propos la décision de la CRA du 27 juillet 1993 dans l'affaire H.C., JICRA 1993/24; voir également les renvois à la jurisprudence fédérale).

La notion d'enfant mineur s'applique non seulement aux enfants mineurs communs aux deux partenaires, mais également aux enfants de chacun d'eux (par exemple ceux d'un premier lit) ainsi qu'aux enfants adoptés. Est mineur celui qui n'a pas 18 ans révolus (cf. art. 14 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC; RS 210]; voir également la version modifiée du 7 octobre 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1996 [RO 1995 1126]).

Des facteurs exceptionnels peuvent s'opposer à l'octroi de l'asile aux termes du 1er alinéa; c'est le cas, lors d'une demande commune, de la réserve représentée par les motifs d'exclusion de l'asile (let. a) et, lors d'un regroupement familial ultérieur, de la réserve représentée par les circonstances particulières (let. b).

La réserve apportée par les motifs d'exclusion de l'asile et inscrite à la lettre a est identique à celle qui figure à l'article 46. Les circonstances particulières énoncées à la lettre b constituent une notion juridique non définie que la pratique se chargera de concrétiser. La disposition vise à faire cesser les abus et à donner aux autorités la possibilité de refuser l'asile aux personnes qui n'ont objectivement pas besoin de cette protection spécifique. On peut citer l'exemple du requérant qui, après sa fuite, va passer ses vacances dans l'Etat dans lequel il prétend être persécuté; la réserve concerne aussi les demandeurs chez lesquels il existe des motifs de révocation de l'asile au sens de l'article 60. Peut également s'opposer au regroupement en Suisse le fait que la majeure partie des membres de la famille aient obtenu l'asile dans un Etat tiers, dans lequel ils ont la possibilité de demander le regroupement familial.

Les enfants nés en Suisse de parents réfugiés sont également reconnus comme des réfugiés (2e al.). Cette réglementation est contraire au principe selon lequel un noyau familial doit déjà exister au moment de la fuite, mais se justifie pour des raisons humanitaires. Etant donné que l'asile est accordé à ceux qui possèdent la qualité de réfugié et à l'encontre desquels il n'existe pas de motifs d'exclusion de l'asile (art. 46), l'enfant se voit accorder ce dernier sur demande des parents.

L'article 7 exige des personnes qui demandent l'asile qu'elles prouvent ou rendent au moins vraisemblable le fait qu'elles possèdent la qualité de réfugié. Pour obtenir l'asile familial, il suffit de prouver ou de rendre vraisemblables l'appartenance à une famille, l'existence d'un noyau familial au moment de la fuite ainsi que la volonté de se réunir en Suisse.

Le cercle des personnes bénéficiant de l'asile familial peut, à certaines conditions, être élargi pour des raisons humanitaires: d'autres parents proches peuvent également obtenir l'asile (le 3e al. correspond à l'art. 7, 2e al. [*actuel*]). Ont aussi droit à l'asile familial les enfants majeurs handicapés, les enfants en nourrice et d'autres personnes ayant vécu de façon permanente dans le ménage constitué par la famille qui se trouve en Suisse, et dont l'existence dépend de cette communauté. Des circonstances particulières doivent militer pour le regroupement en Suisse, comme lorsqu'il y a une relation de cause à effet entre la menace pesant sur la vie de la personne concernée et la fuite du réfugié qui se trouve en Suisse; c'est le cas si ce dernier, avant sa fuite, contribuait dans une mesure déterminante à l'entretien de la personne concernée et qu'aucune autre solution que l'accueil en Suisse n'est possible pour remédier à la situation critique dans laquelle elle se trouve.

Le 4e alinéa permet, en concordance avec les autres prescriptions de la loi sur l'asile et dans la mesure où les conditions sont remplies, l'entrée en Suisse de ces personnes.

Le 5e alinéa traite des cas exceptionnels dans lesquels un réfugié reçoit non pas l'asile, mais la protection provisoire en raison de l'existence d'un motif d'exclusion de l'asile. Cette catégorie de personnes est actuellement soumise, en matière de regroupement familial, aux règles strictes de l'ordonnance du 25 novembre 1987 sur l'admission provisoire des étrangers (RS 142.281; modification du 22 novembre 1995) et de l'OLE (cf. art. 3, 2e al., OA1). Mais, étant donné que ces personnes, qui possèdent la qualité de réfugié, sont peu enclines à quitter la Suisse, le Conseil fédéral

doit avoir la possibilité de fixer, en matière de regroupement familial en Suisse, des conditions diverses et progressives. Ainsi, les membres de la famille d'un réfugié admis provisoirement qui arrivent sur le territoire helvétique pourront aller jusqu'à bénéficier du même statut que le réfugié.

Article 49 Admission dans un Etat tiers

Cette clause d'exclusion de l'asile figure déjà dans la loi en vigueur (cf. art 6 [actuel]). Elle prévoit que la demande d'asile présentée par un étranger se trouvant en Suisse sera, en règle générale, rejetée si les conditions énoncées à la présente disposition sont remplies. Dans ce cas, la question de la qualité de réfugié du requérant d'asile ne sera pas examinée. Il en ira de même, aux termes du 2^e alinéa, des demandes d'asile déposées par des personnes se trouvant à l'étranger, que ce soit dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers. Si l'on est en droit d'attendre d'elles qu'elles s'efforcent d'être admises dans un autre pays, la question de la qualité de réfugié pourra être laissée en suspens et la demande d'asile rejetée.

Au vu de l'évolution de la pratique internationale (cf., entre autres, la convention de Dublin et l'Accord signé le 29 mars 1991 entre différents Etats de la Communauté européenne et la Pologne concernant la reprise de personnes en situation irrégulière, appelé encore accord de Schengen/Pologne, lequel prévoit des mesures contre l'immigration clandestine), la lettre b du 1^{er} alinéa de l'article 6 (actuel) a été supprimée sans être remplacée. Il ne serait plus guère possible, dans le nouveau contexte européen, qu'une personne se rende dans un Etat tiers où vivent d'autres personnes avec lesquelles elle a d'étroites relations. Cette possibilité n'existe plus, à juste titre, que pour les requérants d'asile ayant, dans un pays tiers, de proches parents conformément à l'article 8 CEDH.

Article 50 Indignité

Il convient de faire la distinction entre le statut de réfugié et celui de bénéficiaire de l'asile. C'est la convention de Genève, par son caractère d'engagement de droit international public, qui sert de critère à la reconnaissance de la qualité de réfugié. En revanche, l'octroi de l'asile ressortit au droit national, même pour les personnes possédant la qualité de réfugié. La convention de Genève ne donne pas droit, dans le cadre du droit international public, à l'asile. Elle ne fonde pas sa doctrine sur ce dernier, mais énonce les droits minimaux des personnes qui remplissent la qualité de réfugié telle qu'elle la définit à l'article 1A.

Le principe énoncé à l'article 2, 2^e alinéa (art. 4 [actuel]) veut que l'asile soit accordé à celui auquel on a reconnu la qualité de réfugié. Pourtant, des exceptions à cette règle sont admises aussi bien par la convention de Genève, qui est déterminante pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, que par la loi sur l'asile.

La convention de Genève fournit une liste de motifs d'exclusion de l'asile applicables directement dans la pratique. Ainsi, elle ne s'applique pas, conformément à l'article 1F, aux personnes dont on a des raisons sérieuses de penser:

- qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité; les différents délits qui s'y rapportent sont énumérés notamment, et de manière exemplaire, dans la Charte du Tribunal militaire international datée du 8 août 1945;
- qu'elles ont commis, en dehors du pays d'accueil et avant d'y être admises comme réfugiés, d'autres crimes graves de droit commun non motivés par des considérations politiques ou non motivés en premier lieu par elles; ou
- qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Dans de tels cas, la convention de Genève et la protection qu'elle garantit contre le refoulement ne sont donc pas applicables. La personne qui n'a pas la qualité de réfugié pour l'une des raisons énumérées dans cette disposition et qui, par conséquent, n'est pas un réfugié ne peut pas non plus obtenir l'asile. Toutefois, même dans ces circonstances, l'article 3 CEDH reste déterminant de façon absolue en tant que restriction à l'exécution.

En dérogation à l'article 2, 2e alinéa (art. 4 [actuel]), l'asile peut être refusé à une personne même s'il n'existe pas de motifs d'exclusion du genre de ceux qui sont énumérés dans la convention de Genève et que cette personne ait la qualité de réfugié, pour autant que les motifs d'exclusion de l'asile prévus dans le droit national entrent en ligne de compte. Un de ces motifs se trouve mentionné dans le présent article 50: celui qui a commis des actes répréhensibles ou qui a porté atteinte ou compromis la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse n'obtient pas l'asile, même s'il possède la qualité de réfugié.

En conséquence, sont donc considérées comme indignes de l'asile les personnes qui ont commis des actes répréhensibles non seulement à l'étranger, mais aussi dans le pays d'accueil. La pratique entend par actes répréhensibles les infractions ayant valeur de crimes au sens de l'article 9 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0; infractions passibles de réclusion); le type du délit et la gravité de la peine prononcée sont déterminants en l'espèce. Toutefois, l'application de l'article 50 (art. 8 [actuel]) n'est pas obligatoirement subordonnée à une condamnation pénale; dans des cas particuliers, les aveux du délinquant ou le dépôt préalable d'une plainte, preuves à l'appui, peuvent suffire.

La notion de mise en danger de la sûreté de l'Etat est définie aussi bien par la jurisprudence en rapport avec l'article 70 cst. que par les directives du DFJP sur la mise en application de la protection de l'Etat datées du 9 septembre 1992. Il faut y voir notamment la mise en danger de la prééminence du pouvoir de l'Etat dans les domaines militaire et politique; on citera, comme exemple de menace réelle, le terrorisme, l'extrémisme, le service illicite de renseignements, le crime organisé ainsi que les actes et les mouvements qui menacent sérieusement les relations extérieures de la Suisse ou visent à changer brutalement l'ordre étatique. Il convient de procéder dans

chaque cas à la pesée des intérêts en présence, à savoir les droits fondamentaux des requérants d'asile et l'étendue de la mise en danger (présumée) de l'ordre public.

L'article 50 exclut de l'asile ceux qui en sont indignes. Cependant, vu que ces derniers remplissent la qualité de réfugié, ils bénéficient aussi, d'après l'article 3 CEDH, de la protection contre le refoulement garantie à l'article 33 de la convention de Genève et à l'article 5, 1er alinéa (art. 45, 1er al. *[actuel]*). Si la poursuite de leur voyage vers un Etat tiers n'entre pas en ligne de compte, il faut les admettre provisoirement comme réfugiés. Toutefois, si le délit est particulièrement grave, il y a lieu d'envisager l'application de l'article 5, 2e alinéa (art. 45, 2e al. *[actuel]*).

L'application des articles 1F de la convention de Genève et 50 LA n'exige pas de preuves formelles pour les actes répréhensibles commis à l'étranger. Il suffit de la présomption, fondée sur de sérieuses raisons, c'est-à-dire hautement vraisemblable, que la personne s'est rendue coupable d'un délit au sens des dispositions mentionnées.

Vu cet état de fait, il s'agit de distinguer, lors de l'examen des demandes d'asile, d'une part, le non-octroi du statut de réfugié pour cause d'infractions graves, conformément à l'article 1F de la convention de Genève, assortie de la non-application de la clause de non-refoulement qui y est liée, d'autre part, l'exclusion de l'asile en raison d'actes moins répréhensibles, conformément à l'article 50.

Comparée à l'actuel article 8, qui dispose qu'un étranger n'obtient pas l'asile s'il s'en montre indigne en raison d'actes répréhensibles ou parce qu'il a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la compromet, la formulation précise que la présente disposition ne peut en principe être appliquée qu'à des réfugiés.

Article 51 Motifs subjectifs survenus après la fuite du pays

Comparée à l'actuel article 8a, qui dispose qu'un étranger n'obtient pas l'asile s'il est devenu réfugié au sens de l'article 3 uniquement en raison de son départ du pays d'origine ou de provenance, ou en raison de son comportement après son départ, la nouvelle formulation précise que la présente disposition ne peut être appliquée qu'à des réfugiés.

En outre, ce motif d'exclusion de l'asile doit être compris dans un sens absolu et est par conséquent applicable dans tous les cas. Ainsi, il garde sa pleine valeur indépendamment du fait qu'il ait été appliqué abusivement ou non, dans la mesure où le comportement de la personne a été déterminant pour la reconnaissance de la qualité de réfugié. Cependant, l'article 51 (art. 8a *[actuel]*) n'autorise pas le cumul de motifs subjectifs survenus après la fuite avec des motifs de fuite ou des motifs existant avant celle-ci, ou encore des motifs objectifs survenus après la fuite, insuffisants à eux seuls à justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié (décision prise par la CRA le 7 mars 1995 dans l'affaire A.B.; JICRA 1995/7).

✚ L'application de la présente disposition doit s'appuyer, à l'avenir également, sur la pratique suivie jusqu'ici. Nous renvoyons à ce propos à nos commentaires figurant dans le message sur l'APA (FF 1990 II 537, ch. 21.01).

Article 52 Situations d'exception

A part quelques modifications d'ordre rédactionnel, cette disposition a été reprise, sans changement quant au fond, du droit en vigueur (art. 9 [actuel]). Elle énonce notamment le principe selon lequel la Suisse peut, dans des situations exceptionnelles, accorder l'asile à des réfugiés pour autant que les circonstances le permettent. Afin de pouvoir, le cas échéant, concrétiser cette intention politique, l'article 9a (actuel) a été, lors de la révision du 20 juin 1986 de la loi sur l'asile, intégré dans la loi. Conformément à cette disposition, les cantons étaient tenus de prendre des mesures préparatoires en vue de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile.

Les Chambres fédérales ont approuvé, le 3 février 1995, la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM [RS 510.10]); c'est le 1er janvier 1996 qu'elle entrera en vigueur. L'article 67 de la nouvelle version fixe la base permettant d'utiliser le service d'appui. Ce dernier comprend le recours aux troupes ainsi qu'au personnel nécessaire, en dehors du service actif; pour parer à une situation exceptionnelle. Tel est le cas lorsque les autorités civiles ne sont plus à même de remplir leurs fonctions par leurs propres moyens. Conformément à la clause générale dudit article, les troupes pourront aider les autorités civiles dans l'accomplissement de tâches d'importance nationale. Cette vaste disposition pourrait englober, par exemple, l'assistance du Corps des gardes-frontière pour faire face à des situations exceptionnelles de type migratoire ou pour encadrer d'importants flux de réfugiés. Cette nouvelle possibilité rend l'article 9a (actuel) obsolète; c'est pourquoi il doit être supprimé sans être remplacé.

21.032 Section 2: Octroi de l'asile à des groupes de réfugiés

Article 53 Décision

Depuis 1950, la Suisse participe à des programmes d'aide du HCR. La misère croissante des réfugiés dans nombre d'Etats exige la poursuite de la solidarité internationale. Les groupes de réfugiés admis en 1993 provenaient essentiellement d'Ethiopie, du Soudan, de Tunisie, de Somalie, d'Irak, d'Iran, du Vietnam et de Bosnie-Herzégovine. Ceux qui ont été admis en 1994 ne provenaient plus que des cinq derniers pays cités. Jusqu'à la fin du mois d'août 1995, le nombre des réfugiés relevant d'un contingent a diminué par rapport aux deux années précédentes; toutefois, les pays de provenance sont restés les mêmes.

L'article 53, 1er alinéa, parle d'octroi de l'asile à des groupes de réfugiés pour établir la distinction avec le chapitre 4, qui traite lui de l'octroi de la protection provisoire. L'expression employée à l'article 22, 1er alinéa (actuel), à savoir "l'admission de groupes de réfugiés", a été remplacée par celle de "octroi de l'asile à des groupes de

réfugiés". Cette modification d'ordre rédactionnel n'a toutefois aucune répercussion sur la pratique. C'est le Conseil fédéral qui décide de l'octroi de l'asile à des groupes importants de réfugiés, comme ce fut le cas jusqu'ici, les petits groupes de réfugiés étant du ressort du département. On se référera à la pratique actuelle, selon laquelle on parle de groupe important de réfugiés à partir de 100 personnes.

Pour ce qui est de l'organisation et de la procédure, l'admission de réfugiés doit, comme dans le droit actuel (art. 22 [actuel]), se faire par le biais de contingents, en dehors de toute procédure d'asile formelle. Pour étendre la marge de manoeuvre du Conseil fédéral en matière de politique d'asile, l'article 53 ne pose plus la condition préalable, selon laquelle les personnes à recevoir comme réfugiés devaient avoir obtenu l'asile dans un autre Etat (pays de premier asile). De plus, ces personnes ne doivent plus forcément être des malades, des vieillards ou des handicapés.

Article 54 Répartition et première intégration

Les groupes de réfugiés doivent être répartis entre les cantons conformément aux principes énoncés à l'article 26. Pour faciliter l'intégration des réfugiés admis en vertu de l'article 53, la Confédération doit continuer de financer les centres d'intégration et être en mesure d'attribuer un lieu de résidence aux réfugiés.

21.033 Section 3: Statut des réfugiés

Article 55 Principe

Cette disposition correspond à l'article 24 (actuel).

Article 56 Effets

Cette disposition correspond à l'article 25 (actuel).

Article 57 Règlement des conditions de résidence

1er alinéa

A l'exception de quelques modifications d'ordre rédactionnel, cette disposition correspond à l'article 26 (actuel). Les personnes auxquelles la Suisse accorde l'asile reçoivent une autorisation de séjour du canton dans lequel elles séjournent régulièrement.

2e alinéa

En raison de la structure du présent projet de loi sur l'asile, il nous semble conforme à la systématique de régler, dans cet article fixant les conditions de résidence, le droit à l'autorisation de séjour, mais aussi le droit à une autorisation d'établissement en Suisse. C'est pourquoi la teneur de l'article 28 (actuel) a été ajoutée à l'article 57, 2e alinéa.

✚ Tout motif d'expulsion visé à l'article 10, 1er alinéa, lettres a à d, LSEE ne doit pas entraîner le refus d'une autorisation d'établissement; ce sera uniquement le cas de ceux qui figurent explicitement à ce même article, à la lettre a (condamnation par une autorité judiciaire pour crime ou délit) et à la lettre b (incapacité de la personne de s'adapter à l'ordre établi dans le pays qui lui offre l'hospitalité). Dès lors, il est clair que la mise en danger de l'ordre public par suite de maladie mentale (let. c) ou le fait d'être à la charge de l'assistance publique (let. d) ne suffisent pas à justifier le refus d'accorder à une personne une autorisation d'établissement. Ce dernier ne peut découler que d'un comportement actif de la personne concernée. La présente disposition vise à faire une distinction entre la gravité et la nature des motifs d'expulsion.

Ainsi, les personnes auxquelles la Suisse a accordé l'asile et qui y séjournent depuis cinq ans au moins régulièrement et sans interruption auront droit à une autorisation d'établissement s'il n'existe pas contre eux de motif d'expulsion mentionné à l'article 10, 1er alinéa, lettre a ou b, LSEE.

Article 58 Activité lucrative

A l'exception de quelques modifications d'ordre rédactionnel, la teneur de cette disposition a été reprise intégralement de l'article 27 (*actuel*). Le principe selon lequel les personnes mentionnées sont autorisées à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi et de profession sans que la situation sur le marché du travail entre en ligne de compte est toujours valable.

Article 59 Examens pour les professions médicales

Cette disposition correspond à l'article 29 (*actuel*).

21.034 Section 4: Fin de l'asile

Article 60 Révocation

En vertu de l'article 50, l'asile n'est pas octroyé aux réfugiés qui ont commis des actes répréhensibles ou qui ont violé ou compromis la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Cependant, si l'on ne reconnaît qu'un étranger risque de compromettre la sûreté de l'Etat au sens de l'article 50 qu'après lui avoir accordé l'asile, la révocation n'est plus possible d'après le droit actuel. En effet, selon l'article 41, 1er alinéa (*actuel*), l'asile ne peut être révoqué que: "a. si une personne l'a obtenu à tort en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels" ou "b. pour les motifs mentionnés à l'article premier, section C, chiffres 1 à 6, de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés". Aucun de ces faits définis par la loi n'est applicable lorsqu'une personne qui a reçu l'asile met en danger la sûreté de la Suisse. Le Conseil fédéral estime qu'il y a là une lacune à combler. Ce faisant, il est possible de se référer à la convention de Genève, qui ne se borne pas à classer certaines personnes comme "indignes de l'asile" (art. 1F de la convention), mais qui relativise également l'interdiction d'expulsion et de refoulement au cas où

un réfugié ayant déjà obtenu l'asile devrait être considéré comme un danger pour la sûreté de l'Etat d'accueil (art. 33 de la convention).

Pour ces motifs, nous vous proposons, par analogie avec l'article 50, d'inscrire à l'article 60, 2e alinéa, le nouveau principe selon lequel l'ODR retirera l'asile aux réfugiés qui auront compromis la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, qui lui auront porté atteinte ou qui auront commis des actes répréhensibles.

Les réfugiés auxquels l'asile sera refusé sur la base de l'article 50 seront ensuite admis à titre provisoire puisqu'ils continueront à avoir la qualité de réfugié. Ils relèveront dès lors de la LSEE, sauf si la loi sur l'asile ou la convention de Genève en disposent autrement. Le désavantage qu'aura un réfugié admis à titre provisoire par rapport à un réfugié qui aura reçu l'asile consistera dans le fait que le premier n'aura pas droit à une autorisation d'établissement. En effet, l'article 57, 2e alinéa, précise expressément que les personnes auxquelles l'asile en Suisse a été octroyé et dont le séjour régulier en Suisse est d'au moins cinq ans ont droit à une autorisation d'établissement. Donc, si l'asile est retiré à un réfugié en vertu du nouvel alinéa 2, les conséquences pour lui seront les mêmes que si l'asile lui était refusé pour cause d'indignité selon l'article 50, à condition qu'il n'ait pas déjà reçu entre-temps une autorisation d'établissement. Cette situation n'entraînera pour lui aucun préjudice en matière d'emploi et d'assistance.

Comme c'est le cas actuellement (art. 41, 3e al.), la révocation de l'asile et le retrait de la qualité de réfugié ne doivent en principe s'étendre ni au conjoint ni aux enfants. Il sera désormais possible de déroger à ce principe s'il s'avère que ceux-ci n'ont pas besoin de protection. Tel peut notamment être le cas si le conjoint ou les enfants remplissent à titre personnel les conditions de la révocation de l'asile ou du retrait de la qualité de réfugié, par exemple s'ils ont obtenu l'asile ou la reconnaissance de leur qualité de réfugié en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels (1er al., let. a).

Article 61 Extinction

Les motifs d'extinction, énoncés dans le droit actuel aux articles 42 et 44, 2e alinéa, sont désormais regroupés dans une disposition et clairement articulés. Dorénavant figurera dans la loi comme motif de fin d'asile la renonciation à l'asile (let. c). Le droit actuel a généré occasionnellement des problèmes, des réfugiés reconnus ayant renoncé à l'asile qui leur avait été accordé, par exemple parce qu'ils souhaitaient se rendre en voyage dans leur pays d'origine après avoir annoncé leur intention à l'ODR. Faute d'une autre base légale, l'ODR, dans de tels cas, avait rendu une décision de révocation de l'asile, ce qui avait débouché sur un résultat insatisfaisant quant à la forme. En adoptant ce motif d'extinction supplémentaire, il sera possible de remédier à cette situation.

Le 2e alinéa reprend le contenu du 2e alinéa de l'article 42 (*actuel*).

Cette disposition correspond quant au fond à l'article 44, 1er alinéa (*actuel*).

21.04 Chapitre 4: Octroi de la protection provisoire et statut des personnes à protéger

21.041 Section 1: Généralités

Article 63 Décision de principe du Conseil fédéral

Au 1er alinéa figure le principe qui veut que le Conseil fédéral décide si, selon quels critères et à combien de personnes la Suisse est disposée à accorder provisoirement sa protection. Cette décision fondamentale de l'autorité politique représente la condition sine qua non de l'octroi de la protection. Contrairement à l'admission provisoire par groupes selon l'article 14a, 5e alinéa, LSEE (*actuel*), l'octroi de la protection provisoire ne constitue pas simplement un palliatif lorsque l'exécution du renvoi ne peut être raisonnablement exigée. La décision du Conseil fédéral créera un statut propre au groupe concerné. Aussi le Conseil fédéral en soupèsera-t-il soigneusement les conséquences sur le plan de la politique tant intérieure qu'extérieure ainsi que sur le plan financier.

Le Conseil fédéral jouit du champ de manoeuvre le plus large possible pour fixer les critères nécessaires. Il peut déterminer que seul un groupe de personnes strictement défini (par exemple des réfractaires) venant d'une région en crise bien précisée se verra accorder la protection; mais, il lui est aussi loisible de désigner comme étrangers à protéger uniquement des personnes se trouvant déjà en Suisse et venant d'une région en guerre. Il n'est donc pas tenu de traiter de la même manière les personnes originaires de la même région se trouvant déjà dans notre pays ou qui viendront par la suite, ni de leur accorder le même statut. Toutefois, la désignation des personnes à protéger doit respecter le principe de l'unité de la famille. Mais, outre des critères géographiques, le Conseil fédéral a la possibilité d'en fixer d'autres, de nature ethnique, numérique, temporelle ou autre. Gagnant ainsi en souplesse, il pourra tenir compte dans ses décisions des situations les plus diverses, en Suisse et à l'étranger; en fin de compte, cela contribue à faire de l'octroi de la protection provisoire un instrument souple et adéquat en matière de politique des réfugiés.

Le 2e alinéa précise les mécanismes de consultation, par analogie à ceux qui figurent jusqu'ici dans la LSEE (cf. art. 14a, 5e al., LSEE [*actuel*]): avant de rendre sa décision, le Conseil fédéral consultera les cantons et le HCR. La concertation au niveau international est indispensable dans de tels cas, d'abord en vue de tendre à des solutions coordonnées sur le plan européen, ensuite pour éviter que la décision du gouvernement ne provoque un effet d'attraction trop marqué. Etant donné que les décisions doivent, dans ce domaine, souvent être prises rapidement, il n'est pas toujours possible de lancer une procédure de consultation dans les formes. Les cantons, par l'intermédiaire de leurs représentants au sein des organes intercantonaux, et le HCR

pourront donc dans tous les cas donner leur avis. Le Conseil fédéral entend aussi informer suffisamment tôt les cantons d'une éventuelle prolongation de la protection provisoire afin qu'ils aient suffisamment de temps pour prendre les mesures administratives nécessaires.

Article 64 Mesures de politique extérieure

Les mesures de politique extérieure déployées avant et pendant l'accueil de personnes à protéger visent avant tout à aider ces dernières dans leur pays. En revanche, si leur admission provisoire en Suisse s'avère inévitable, on s'efforcera de contribuer à résoudre rapidement le conflit pour qu'elles puissent, le plus tôt possible, regagner leur pays dans la sécurité et la dignité.

A maintes reprises, et notamment en liaison avec la crise yougoslave, la Suisse a souligné qu'en cas de guerre et de guerre civile, elle préconise en premier lieu l'aide dans l'Etat d'origine ou dans l'Etat de premier accueil ou encore dans la région de provenance des personnes à protéger, afin qu'elles trouvent refuge le plus près possible de leur pays d'origine ou de provenance. Ces personnes ne doivent, en règle générale, être accueillies en Suisse que lorsque l'aide sur place n'est pas possible et que la situation dans notre pays le permet. En outre, en leur accordant la protection provisoire en Suisse, il faudra viser une répartition équitable des charges entre les Etats d'accueil. Aussi le présent 1er alinéa entérine-t-il le principe de la subsidiarité de l'octroi de la protection provisoire.

Nous avons déjà dit que la conception de la protection provisoire est orientée vers le retour. Un des points marquants est qu'elle englobe la perspective du retour au pays. L'octroi de la protection crée simultanément l'obligation politique de limiter autant que possible la durée du séjour de la personne à protéger et de mettre en oeuvre tout ce qui est en notre pouvoir pour que cette dernière puisse rentrer dès que la situation dans son pays d'origine ou de provenance sera revenue à la normale. Le principe d'une politique active, visant à créer les conditions propices du retour sans risque dans leur pays des personnes admises à titre provisoire, est inscrit au 2e alinéa. Aussi la Suisse s'efforce-t-elle, dans le cadre d'une politique internationale des réfugiés et d'entente avec d'autres Etats d'accueil, de faire en sorte que le pays d'origine ou de provenance rende possible un retour de ses ressortissants dans la sécurité, en droit et en fait. En même temps, en prévision de l'organisation concrète du retour, il s'agit de faire aussi appel aux organisations internationales, dont les services peuvent être d'une grande utilité, aussi bien lors des campagnes organisées en vue du retour qu'en matière de surveillance de la sécurité des rapatriés.

21.042 Section 2: Procédure

Article 65 Personnes à protéger se trouvant à l'étranger

Les personnes se trouvant dans leur pays d'origine ou de provenance ou encore dans un Etat de premier accueil et qui doivent être amenées en Suisse seront admises directement dans notre pays en qualité de personnes à protéger, en vertu d'une décision du

Conseil fédéral concernant l'octroi de la protection provisoire. Bien qu'accueilli directement en Suisse, ce groupe de personnes peut avoir présenté une demande au sens de l'article 18, portant sur l'octroi de la protection provisoire et non sur la reconnaissance de la qualité de réfugié. L'octroi de la protection constituera une réponse favorable à leur demande et la procédure sera close jusqu'à la levée éventuelle de la protection provisoire. Les centres d'enregistrement de l'ODR répartiront entre les cantons les personnes désignées comme étant à protéger, une fois qu'elles seront en Suisse.

En général, l'ODR désigne sur place, en collaboration avec le HCR éventuellement, les personnes à protéger. Cette décision, autrement dit l'autorisation d'entrer en Suisse en qualité de personne à protéger, ne pourra faire l'objet d'un recours au sens de la PA. Aussi le fait de ne pas octroyer la protection - sous forme de refus d'entrée en Suisse - ne pourra-t-il pas être attaqué (2e al.). En revanche, une décision négative n'exclura pas l'octroi de l'asile en Suisse à un moment ultérieur.

En désignant les personnes à protéger, l'ODR devra tenir compte du principe de l'unité de la famille énoncé à l'article 8 CEDH. Lors de campagnes internationales d'accueil, les autres Etats d'accueil devront également respecter ce principe, afin de ne pas séparer les familles. Si une personne à protéger se voyait refuser l'entrée en Suisse et que cela entraîne une violation dudit principe, il lui serait loisible de recourir auprès de la commission de recours (1er et 2e al. ainsi qu'art. 101, 1er al., let. b).

Si une personne se trouvant à l'étranger présente, en dehors de la procédure exposée ci-dessus, une demande individuelle de protection provisoire à la Suisse, l'article 20 sera appliqué par analogie, réglant ainsi comment et à quelles conditions l'étranger peut obtenir l'autorisation d'entrer en Suisse pour y demander protection (3e al.).

Les frais d'entrée en Suisse pourront être assumés par la Confédération, mais aussi par d'autres groupes de solidarité ou certaines organisations, telles que les Eglises ou les oeuvres d'entraide (art. 87, 1er al.).

Article 66 Personnes à protéger se trouvant à la frontière ou en Suisse

Les personnes qui, conformément à la décision du Conseil fédéral, font partie d'un groupe de personnes à protéger et qui se trouvent à la frontière ou en Suisse pourront déposer en tout temps une demande d'octroi de la protection au sens de l'article 18, auprès des autorités cantonales, d'un centre d'enregistrement ou d'un poste-frontière (art. 19, 2e et 3e al.). En ce qui concerne le dépôt de la demande et l'entrée, les prescriptions relatives aux demandes présentées dans un aéroport et en cas d'interception lors d'entrée clandestine selon les articles 21 à 23 seront applicables par analogie (1er al.).

Dans le cas d'une demande faite selon l'article 18, il ne devra pas s'agir nécessairement d'une demande d'asile au sens strict, à savoir d'une demande en reconnaissance de la qualité de réfugié aux termes de l'article 3. L'article 18 donne une définition large et générale de la demande d'asile; ainsi, on peut comprendre sous ce terme aussi bien la demande proprement dite en vue de la reconnaissance de la qualité de réfugié que celle, plus modeste, qui vise l'octroi d'une protection provisoire. Dès

lors, une personne à protéger pourra expressément ne présenter qu'une demande de protection provisoire, sans faire valoir qu'elle est persécutée au sens de l'article 3. De même, il lui sera loisible de présenter une demande d'asile, c'est-à-dire une demande en vue de la reconnaissance de la qualité de réfugié. Les conséquences liées aux différentes demandes sont énoncées dans la loi. Elles permettront notamment de traiter d'emblée les demandes de protection provisoire et d'éviter des procédures d'asile individuelles.

En règle générale, la personne en quête de protection sera tout d'abord entendue dans un centre d'enregistrement. En sont exemptées les personnes qui, au moment de la décision du Conseil fédéral, font l'objet d'une procédure d'asile en cours et qui ont déjà été entendues dans un centre d'enregistrement conformément à l'article 25, 2e alinéa. Cette audition servira à déterminer si l'étranger en quête de protection fait effectivement partie du groupe de personnes à protéger défini par le Conseil fédéral. Si tel est le cas, l'ODR lui accordera immédiatement la protection provisoire. En même temps, toute procédure d'asile ouverte auparavant, donc une procédure d'examen d'une demande en reconnaissance de la qualité de réfugié, sera suspendue jusqu'à la levée de la protection provisoire (2e et 3e al.). Ainsi, le domaine de l'asile se verra décharger de ces procédures. D'abord, parce que la personne en quête de protection aura obtenu la protection, ensuite, pour des raisons de simplification de la procédure, la suspension, mesure qui déroge à la réglementation usuelle selon la PA, ne pouvant être attaquée par la voie d'un recours distinct (art. 103, 2e al., let. b).

En revanche, lorsque l'ODR conclura qu'une personne en quête de protection ne répond pas aux critères fixés par le Conseil fédéral pour l'octroi de la protection provisoire, la procédure pourra être poursuivie de deux manières: si la personne en cause a déposé uniquement une demande de protection, une décision sera rendue, qui débouchera sur le refus de l'octroi de la protection provisoire et sur le renvoi de la personne de Suisse, compte tenu du principe du non-refoulement; si la demande doit être considérée comme une demande d'asile aux termes de l'article 18, la procédure sera poursuivie comme une procédure d'asile ordinaire et elle aboutira à une décision soit de reconnaissance de la qualité de réfugié et d'octroi de l'asile, soit de renvoi (4e al.). Ces deux types de décision pourront être attaquées auprès de la commission de recours (art. 101, 1er al., let. a et b).

Dans des cas exceptionnels, où l'existence d'une persécution au sens de l'article 3 est manifeste et avérée, il sera possible, s'il s'agit de personnes qui, en fait, devraient bénéficier de la protection provisoire, d'entamer une procédure d'asile, de reconnaître la qualité de réfugié et, en s'appuyant sur cette reconnaissance, d'accorder l'asile (2e al. en relation avec le 4e al.). Cependant, la personne à protéger n'aura pas de droit subjectif à maintenir la demande en reconnaissance de la qualité de réfugié qu'elle aurait déposée.

Article 67 Octroi de la protection provisoire aux familles

En créant ce droit à l'octroi de la protection provisoire aux familles des personnes à protéger, le Conseil fédéral tire les conséquences de leur situation particulière. A la différence des requérants ou des réfugiés au sens de la convention de Genève, dans le

cas desquels on peut parfaitement envisager qu'un membre seulement d'une famille est persécuté, c'est, pour ce qui concerne les personnes à protéger, en général la famille tout entière qui est touchée par les événements. Aussi est-il indiqué, pour des raisons humanitaires, d'accorder la protection provisoire en Suisse à toute la famille, en particulier lorsqu'il est prévisible que le conflit durera un certain temps. Bien entendu, le Conseil fédéral tiendra compte de cet aspect lors de sa décision et de la fixation du contingent.

La réglementation appliquée en l'espèce correspond, quant au fond, à celle qui est prévue pour les réfugiés à l'article 48. Le conjoint d'une personne à protéger qui demande, avec ses enfants mineurs, à être mis au bénéfice de la même mesure recevra la protection provisoire, pour autant qu'il n'existe contre lui aucun des motifs d'exclusion énoncés à l'article 69 (1er al., let. a). Si la famille d'une personne à protéger a été séparée par les événements exposés à l'article 4 qu'elle a fui, elle doit pouvoir se réunir en Suisse si aucune circonstance particulière ne s'y oppose (1er al., let. b). De telles circonstances pourraient se présenter, par exemple, si les membres de la famille à protéger ont la possibilité de se retrouver dans un Etat tiers, parce que la plupart des membres de cette famille y résident et y ont trouvé refuge, à condition qu'on puisse raisonnablement exiger que ce regroupement ait lieu hors de Suisse. Par conséquent, il convient de tenir aussi compte de la pratique des autres Etats et de chercher des solutions permettant d'octroyer une protection aux familles à l'intérieur des Etats d'accueil, sans surcharger l'un d'eux ("burden-sharing"). Si ce sont d'autres motifs, par exemple d'ordre économique, qui ont conduit à l'éclatement de la famille, il n'existe pas de droit à l'octroi d'une protection provisoire. La famille au sens de la présente disposition comprend le conjoint des personnes à protéger et leurs enfants mineurs. A la suite d'une décision d'octroi de la protection provisoire, ils recevront la même protection que le premier bénéficiaire (1er al.). Cette protection est également accordée aux enfants nés en Suisse de personnes à protéger (2e al.). Si les ayants droit se trouvent encore à l'étranger au moment de la décision d'octroi de la protection provisoire, il y aura lieu de les autoriser à entrer en Suisse (3e al.).

Il n'existe pas d'autre droit au regroupement familial en Suisse. Cependant, le Conseil fédéral peut décider, lorsqu'il se prononce sur l'octroi de la protection provisoire, s'il convient que d'autres membres de la famille bénéficient de cette mesure et à quelles conditions ils pourraient se réunir (4e al.).

Article 68 Procédure

Etant donné que l'octroi de la protection provisoire doit être traité par le biais du domaine de l'asile, les règles générales de ce dernier valent aussi pour la procédure en question. Aussi le présent article renvoie-t-il aux dispositions de la procédure d'asile (chapitre 2, sections 1 et 3), applicables par analogie à la procédure d'octroi de la protection provisoire. Notamment dans les cas où cette protection provisoire sera refusée ou révoquée, il y aura lieu d'appliquer, pour la suite de la procédure, les règles régissant la procédure d'asile de première instance (cf. aussi art. 74, 3e al.).

Les motifs d'exclusion prévus pour les personnes à protéger correspondent aux causes d'exclusion ou de retrait qui s'appliquent aux catégories comparables de personnes dans le domaine de l'asile. Tout d'abord, la protection provisoire ne sera pas accordée pour les motifs qui entraînent l'indignité de l'asile visée à l'article 50. En concordance avec l'article 14a, 6e alinéa, LSEE, qui prévoit une réglementation analogue pour les personnes admises à titre provisoire, nous avons en outre ajouté comme motif d'exclusion le fait d'avoir compromis la sûreté de l'Etat et l'ordre public ou de leur avoir porté gravement atteinte; d'ailleurs, il existe d'ores et déjà une jurisprudence confirmée à ce sujet. Si un motif d'exclusion s'oppose à l'octroi de la protection provisoire, la procédure d'asile ou de renvoi suivra son cours ordinaire.

21.043 Section 3: Statut

Article 70 Règlement des conditions de résidence

A la différence de la réglementation de l'admission collective provisoire (art. 14a, 5e al., LSEE *[actuel]*), l'octroi de la protection provisoire ne pallie pas simplement une mesure d'exécution. La protection accordée en Suisse ne remplace pas un renvoi non exécutable, mais donne à l'étranger en quête de protection un droit de résidence. Comme les requérants pendant la procédure d'asile (cf. art. 39, 1er al.), les personnes à protéger sont autorisées, tant que dure la protection, à séjourner dans le canton auquel l'ODR les a attribuées en application de l'article 26 (1er al.). Ce droit de séjour, défini par la loi, comprend pour l'essentiel - au moins durant les cinq premières années du séjour et à l'exception des dérogations prévues par les articles suivants - les mêmes droits et les mêmes obligations qu'à l'endroit des requérants d'asile. Ainsi, les prestations d'assistance allouées aux personnes à protéger, compte tenu de la durée de leur séjour et de leur situation spéciale, seront fondamentalement de même nature et de même importance que celles qui sont versées aux requérants d'asile (art. 78, 2e al.). Cependant, le droit de séjour des personnes à protéger, durant les cinq premières années de la protection, ne constituera pas une autorisation de séjour au sens de l'article 5 LSEE, mais le droit à une présence licite et de durée limitée en Suisse, qui concrétise dans la loi le droit de séjour défini à l'article 69^{ter} cst. Dès lors, la protection provisoire, durant la période de sa validité, constituera un titre de séjour en soi.

Si le retour n'est pas possible cinq ans après l'octroi de la protection provisoire, il sera justifié d'améliorer le statut du séjour des personnes à protéger, ne serait-ce que parce qu'indubitablement, il pourra se trouver parmi elles des réfugiés qui auront droit en fait au statut juridique défini par la convention de Genève. Sur la base de l'octroi de la protection provisoire, le canton dans lequel ces personnes résident leur accordera à ce moment-là une autorisation de séjour limitée jusqu'à la levée éventuelle de la protection (2e al.). Dans ces cas-là, et à la différence de ce que prévoit l'article 5 LSEE, le délai courra expressément jusqu'à la levée de la protection provisoire par le Conseil fédéral. Ce procédé permettra d'éviter des démarches administratives inutiles qui ne manqueraient de se produire si les cantons devaient prolonger

chaque année les autorisations de séjour. De même, si le retour de la personne à protéger est possible, il ne sera pas nécessaire d'attendre l'échéance de l'autorisation pour exécuter son renvoi.

Lorsque, cinq ans après l'octroi de la protection provisoire, le droit à une autorisation de séjour prendra naissance, il se produira un partage des charges d'assistance. En effet, à partir de ce moment-là, les cantons ne recevront plus de la Confédération que la moitié des forfaits prévus à l'article 83, 1er alinéa, lettre a, et ils devront assumer la moitié des frais d'assistance (art. 83, 2e al.).

Enfin, dix ans après l'octroi de la protection provisoire, le canton devra pouvoir accorder une autorisation d'établissement (3e al.). En effet, même si la conception de la protection provisoire est axée en priorité sur le retour, la probabilité d'un retour dans le pays d'origine ou de provenance, après une si longue période, s'amenuisera au fil du conflit. En outre, plus les personnes séjourneront longtemps dans notre pays, moins leur renvoi paraîtra possible, ne serait-ce que pour des raisons humanitaires, notamment lorsqu'elles et leurs familles se seront bien intégrées chez nous. L'obtention d'une autorisation d'établissement par une personne à protéger entraînera l'extinction d'une éventuelle demande d'asile en suspens (cf. art. 75).

Article 71 Autorisation d'exercer une activité lucrative

Suite à une proposition émanant de divers cantons et autres participants à la consultation, le Conseil fédéral a modifié la disposition prévue par lui dans l'avant-projet; pendant les six premiers mois suivant leur entrée en Suisse, les personnes à protéger seront désormais soumises à l'interdiction générale d'exercer une activité lucrative. Elles seront ainsi traitées pratiquement de la même façon que les requérants d'asile, lesquels, conformément à l'article 40, sont exclus du marché du travail pendant la même durée, lorsqu'une décision d'asile négative a été rendue en première instance dans les trois premiers mois suivant le dépôt de leur demande; tel est aujourd'hui le cas d'environ 80 pour cent des requérants. Au bout de six mois, les cantons les autorisent à exercer une activité salariée, pour autant que la conjoncture économique et la situation de l'emploi le permettent (1er al.). A cet égard, la réglementation qui prévaut est donc la même que pour les personnes admises à titre provisoire (art. 14c, 3e al., LSEE).

Si un long séjour en Suisse est prévisible, le Conseil fédéral a, en vertu du 2e alinéa, la possibilité de définir des conditions moins sévères concernant l'exercice d'une activité lucrative par ces personnes pendant la durée de la protection; il pourra ainsi opter pour des solutions souples et ponctuelles, qui tiendront compte aussi des aspects sociaux et financiers (diminution des frais d'assistance par l'accession des personnes à protéger au marché du travail). En procédant de la sorte, il évitera aussi que la question de l'octroi de la protection ne soit trop fortement tributaire de considérations relevant de la situation de l'emploi. Il faut toutefois constater que les prescriptions en matière de marché du travail concernant l'occupation des étrangers en Suisse (cf. OLE) sont fondamentalement applicables aux personnes à protéger.

En vue de favoriser une solution juste et objective, les autorisations de travail déjà délivrées ne devront pas être touchées par l'interdiction prévue au 1er alinéa; aussi seront-elles maintenues (3e al.).

21.044 Section 4: Fin de la protection provisoire et retour

Article 72 Levée de la protection provisoire et renvoi

Si la situation s'est suffisamment améliorée dans l'Etat d'origine ou de provenance des personnes à protéger au point que leur retour paraisse raisonnablement exigible, le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons, le HCR et éventuellement d'autres organisations internationales (par exemple l'OIM, le CICR), lèvera la protection provisoire en rendant une décision de portée générale (1er al.). Ce faisant, il tiendra compte de la pratique d'autres Etats d'accueil. La décision de portée générale est une déclaration en vertu de laquelle un groupe déterminé de personnes devra rentrer dans son Etat d'origine ou de provenance, vu que les membres du groupe en question n'y encourent plus de risque déraisonnable.

Le motif du renvoi à la fin de la protection provisoire ne réside pas dans le rejet d'une demande de séjour, mais consiste en la levée du droit de résidence à la suite de changements intervenus dans la situation régnant dans l'Etat d'origine ou de provenance. Ainsi, la levée de la protection provisoire et le renvoi qui s'ensuit constituent une nouvelle procédure. C'est pourquoi l'ODR accordera tout d'abord le droit d'être entendu aux personnes à renvoyer (2e al.), droit qui sera en règle générale exercé par écrit. Si la personne concernée ne réagit pas, la décision de renvoi sera prise, entraînant l'extinction d'une procédure d'asile en suspens. Si la personne possède une autorisation de séjour aux termes de l'article 70, 2e alinéa, cette décision s'éteindra au moment fixé par le Conseil fédéral pour le départ (art. 9, 1er al., let. a, LSEE). L'exécution du renvoi est régie par analogie par les mêmes dispositions que pour les requérants d'asile (4e al.).

Pour des raisons d'efficacité de la procédure, on n'examinera pas au moment de l'octroi de la protection provisoire si la personne à protéger possède la qualité de réfugié selon l'article 3. Exclure totalement la possibilité d'entamer une procédure d'asile serait toutefois inadmissible et irait à l'encontre de nos obligations de droit international public (principe du non-refoulement). C'est pourquoi, au moment où la protection provisoire est levée, les personnes à protéger doivent avoir l'occasion de déposer une demande d'asile ou de refaire valoir leur demande d'asile en suspens, en demandant que leur qualité de réfugié soit examinée. Il faut pour cela que, lorsqu'elles exerceront leur droit d'être entendu, elles puissent invoquer des indices concrets de risque de persécutions dans leur Etat d'origine ou de provenance; il s'agira la plupart du temps de motifs survenus après la fuite. En présence de tels indices, la procédure d'asile se poursuivra par une audition selon l'article 28 et aboutira au prononcé d'une décision d'asile sur le fond. Dans le cas contraire, on partira de la présomption que la situation dans l'Etat d'origine ou de provenance s'est fondamentalement modifiée et qu'une persécution n'est plus à craindre et, partant, on n'entrera pas en

4
matière sur la demande d'asile conformément à l'article 33 (3e al.). Le modèle choisi garantira de la sorte les résultats les plus efficaces possibles en ce qui concerne la procédure, d'une part, en évitant des procédures ultérieures inutiles, d'autre part, en maintenant le droit à l'examen individuel.

Article 73 Retour

Le retour des personnes à protéger dans leur Etat d'origine ou de provenance n'est possible que si la situation y a radicalement changé. Ces retours s'effectuant généralement par groupes d'une certaine importance, il est évident que les Etats les ayant accueillis devront coordonner autant que faire se peut la levée de la protection provisoire et l'accompagner de mesures adéquates. Celles-ci pourront consister en une aide au retour, en une aide individuelle à la réinstallation ou en accords avec le gouvernement de leur Etat d'origine. Le présent article crée la base nécessaire à la Suisse pour soutenir des opérations concrètes d'aide au retour, parmi lesquelles figurent aussi la coordination internationale, la préparation technique et la mise en oeuvre de telles entreprises.

Article 74 Révocation

Les motifs de la révocation énoncés au 1er alinéa, lettres a et b, correspondent, d'une part, à ceux qui figurent, pour les cas d'abus, à l'article 60, 1er alinéa, lettre a, et 2e alinéa, entraînant la révocation de l'asile. Sont aussi citées, d'autre part, la résidence prolongée ou répétée dans l'Etat d'origine ou de provenance ainsi que la possession d'une autorisation de séjour régulière, délivrée par un Etat tiers dans lequel la personne concernée peut retourner (1er al., let. c et d). Dans tous ces cas, on peut admettre que la personne à protéger n'a plus besoin de la protection de la Suisse. Or, en cas de révocation et vu que la procédure d'asile doit être menée ensuite à terme, il peut fort bien s'avérer que le renvoi ne soit pas licite et qu'il faille ordonner l'admission provisoire; c'est la raison pour laquelle cet article a été complété d'une disposition potestative. En effet, une révocation n'a de sens que si le renvoi qui en résulte peut être effectivement exécuté. En outre, la disposition potestative permettra aux autorités de renoncer à révoquer la protection provisoire lorsqu'un voyage dans le pays d'origine ou dans l'Etat de provenance se fera dans le but d'organiser le retour. De tels voyages donneront aux personnes à protéger la possibilité de préparer aussi sur place leur retour.

Le retrait de la protection provisoire aux termes du 1er alinéa n'aura en général pas de conséquences pour les membres de la famille bénéficiant également d'une telle protection, sauf s'il s'avère, dans le cas d'espèce, qu'ils n'ont pas besoin d'être protégés par la Suisse (2e al.; cf. aussi à ce propos les commentaires concernant l'art. 60, 4e al.).

En général, pour clore la procédure de révocation, une audition aura lieu aux termes des articles 28 et 29 (3e al.). Si l'audition sur les motifs d'asile a déjà eu lieu et que la procédure d'asile a ensuite été suspendue en raison de la protection provisoire, il suffira, en revanche, d'accorder à l'intéressé le droit d'être entendu avant la révocation.

En effet, les motifs éventuels importants plaçant pour la licéité du renvoi auront déjà pu être exposés lors de cette audition.

Article 75 Extinction

L'extinction de la protection accordée à titre provisoire pour les motifs énoncés dans la loi - départ volontaire de Suisse pour une longue durée, renonciation délibérée à la protection ou obtention d'une autorisation d'établissement - rend l'éventuelle demande d'asile sans objet, laquelle sera alors radiée.

21.05 Chapitre 5: Assistance

21.051 Section 1: Octroi de prestations d'assistance

Article 76 Compétence

1er alinéa

Selon le droit en vigueur, la compétence en matière de versement des prestations d'assistance revient parfois à la Confédération, parfois aux cantons, selon la catégorie de personnes dont il s'agit, comme le montre le tableau ci-dessous.

Catégorie de personnes	Qui verse les prestations d'assistance?	Qui les finance?
Requérants d'asile au centre d'enregistrement	La Confédération	La Confédération
Requérants d'asile en cours de procédure	Les cantons, év. les oeuvres d'entraide mandatées par un canton	La Confédération
Exécution pendante	Les cantons	La Confédération
Personnes admises à titre provisoire	Les cantons	La Confédération
Règlement par la police des étrangers	Les cantons	Les cantons
Réfugiés ayant une autorisation de séjour (pendant 5 ans après l'entrée dans le pays)	Les oeuvres d'entraide mandatées par la Confédération	La Confédération
Réfugiés ayant une autorisation d'établissement (permis C)	Les cantons	Les cantons
Réfugiés ayant un permis C qui continuent à relever de la compétence de la Confédération (art. 31, 4e al., LA [actuel])	Les oeuvres d'entraide mandatées par la Confédération	La Confédération

La réglementation actuelle des compétences a une explication historique. A l'origine, la Suisse considérait que l'octroi de l'asile était une tâche de l'Etat, mais que l'assistance devait être confiée en premier lieu aux organismes privés. Ainsi, durant la Seconde Guerre mondiale, les oeuvres d'entraide se sont chargées, à leurs frais, d'assister les réfugiés. Puis, la Confédération a pris en charge une part grandissante des dépenses. L'élaboration de la loi sur l'asile et les révisions de cette loi ont débouché sur l'abandon progressif du caractère subsidiaire de la compétence en matière d'assistance et sur la reconnaissance de cette prestation comme tâche de l'Etat.

Conformément à l'article 48 de la constitution fédérale, qui attribue au canton où elles séjournent la compétence d'assister les personnes dans le besoin, l'article 76, 1er alinéa, énonce désormais le principe selon lequel les cantons versent les prestations d'assistance à toutes les personnes qui relèvent du domaine de l'asile et des réfugiés, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent. Ainsi, la révision totale de la loi sur l'asile remédie à une réglementation peu pertinente, selon laquelle 9'110 réfugiés sans autorisation d'établissement (état: 31 août 1995) tombaient sous la responsabilité de la Confédération. Elle constitue, dès lors, la deuxième étape de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (lors de la première étape, soit le 1er janvier 1987, l'assistance des réfugiés bénéficiant d'une autorisation d'établissement était passée de la Confédération aux cantons).

Le transfert des compétences des oeuvres d'entraide aux cantons se justifie pour des raisons organisationnelles et administratives. Grâce à ce transfert et à l'indemnisation forfaitaire (cf. art. 83), il sera possible d'assurer le bon fonctionnement des procédures individuelles, d'éviter les travaux effectués à double lors de la mise en place et de l'exploitation des structures d'assistance des oeuvres d'entraide et des cantons et d'utiliser au mieux les structures fédératives existantes dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement, indépendamment du statut juridique des étrangers.

Le nouveau système permet également d'atteindre une certaine constance en matière d'encadrement, donc de favoriser l'accession des réfugiés à l'indépendance économique. En effet, les oeuvres d'entraide sont aujourd'hui essentiellement compétentes pour verser les prestations d'assistance aux réfugiés pourvus d'une autorisation de séjour (cf. tableau). L'autorisation d'établissement est en principe délivrée à ces derniers cinq ans après leur entrée en Suisse. Selon que la procédure d'asile dure plus ou moins longtemps, le réfugié peut donc ne relever de la compétence des oeuvres d'entraide que durant un court moment.

Il ne faut pas sous-estimer non plus l'intérêt, qu'ont les cantons, d'intensifier les efforts d'intégration, puisqu'une fois l'autorisation d'établissement accordée au réfugié, ce sera à eux de prendre en charge les frais d'assistance. En outre, les cantons ont, durant ces dernières années, accumulé les connaissances en matière d'assistance et d'encadrement des étrangers. Toutefois, ils resteront bien évidemment libres de mettre à profit les expériences acquises par les oeuvres d'entraide autorisées dans le domaine de l'assistance et de confier à ces dernières l'allocation de prestations d'assistance (1er al. in fine).

Le changement de compétences n'a pas pour objet de répercuter les coûts sur les cantons. Cependant, les processus d'optimisation devront permettre de faciliter la tâche de ces derniers en matière d'organisation de l'assistance et d'éviter de transmettre deux fois les mêmes dossiers. Le changement de système a donc reçu l'approbation des cantons.

Il sera question plus loin, aux articles 83 et suivants, des subventions fédérales qui seront versées aux cantons.

2e alinéa

Au centre d'enregistrement, les requérants d'asile ne sont pas encore attribués aux cantons. Les personnes en quête de protection de toutes catégories qui sont rassemblées dans des centres d'enregistrement ou dans des centres de première intégration gérés par la Confédération y reçoivent l'assistance nécessaire. Ce principe ne figurait pas dans la loi jusqu'ici. C'est pourquoi il a été introduit, par souci de clarté, au 2e alinéa.

Article 77 Droit aux prestations

Cette disposition détermine à quelles conditions une personne a droit à des prestations d'assistance. Pour l'essentiel, elle reprend les conditions figurant à l'article 20a, 1er alinéa (*actuel*), qui s'appliquent aux requérants d'asile. Conformément au principe de la subsidiarité, une personne ne bénéficie des prestations d'assistance que lorsqu'elle ne peut pas subvenir à ses besoins par ses propres moyens et en l'absence d'une obligation d'entretien et d'assistance découlant du droit de la famille ou due par des tiers, en vertu d'obligations légales ou contractuelles. La pratique des autorités de la police des étrangers en matière d'octroi de visas (déclaration de garantie) est réservée.

Article 78 Prestations d'assistance

1er alinéa Principe

Les prestations d'assistance doivent être allouées selon le droit cantonal.

2e alinéa Prestations d'assistance aux requérants d'asile et aux personnes à protéger sans autorisation de séjour

L'étendue des prestations d'assistance peut jouer un rôle décisif lorsqu'un candidat à l'émigration choisit un Etat de destination. Inversement, la volonté de retourner au pays ne dépend pas seulement du danger qu'il y court. Elle dépend aussi de la profondeur du fossé qui existe entre le bien-être matériel dont il jouit dans le pays où il séjourne et celui que peut lui offrir son pays d'origine. En raison du taux, relativement faible, de reconnaissance de la qualité de réfugié, le destin de la majorité des personnes concernées est le renvoi, et donc le retour. Par conséquent, l'article 78, 2e alinéa (à l'instar de l'art. 20a, 3e al. [*actuel*]), prévoit que l'assistance de base accordée aux requérants devra, autant que possible, consister en des prestations en nature, telles que le logement, la nourriture ou l'assurance-maladie. Ce type de prestations avait été introduit dans la loi lors de la révision de 1986 et maintenu lors de la

révision de 1990; en effet, d'une part, l'escalade des coûts était prévisible et, d'autre part, les prestations d'assistance en argent avaient en partie été transférées dans le pays d'origine ou de provenance. Afin de savoir si la prestation doit être fournie en nature ou en espèces, on pourra, comme jusqu'ici, tenir compte de la durée du séjour en Suisse.

Les personnes à protéger ne sont admises que provisoirement parce que dans leur cas aussi, ce n'est pas l'intégration qui est le but premier, mais leur retour dans l'Etat d'origine ou de provenance. Aussi longtemps qu'elles n'obtiennent pas d'autorisation de séjour, il est judicieux de les mettre sur le même plan que les requérants d'asile en matière d'assistance. Il faudra tenir compte, en l'espèce, du fait que le statut juridique des personnes à protéger se divise en deux phases (avec ou sans autorisation de séjour): Le passage à l'autre phase devrait se faire sans heurt. Les personnes ayant besoin de protection et d'assistance et non titulaires d'une autorisation de séjour devraient obtenir des prestations en nature, pour autant que cela soit possible, judicieux et adapté aux circonstances et que leur situation le permette. Le versement de prestations en espèces n'est pas exclu, mais il devra être l'exception. Mettre sur un pied d'égalité ces personnes avec les réfugiés relèverait du favoritisme puisqu'un réfugié a subi une procédure de plusieurs années en tant que demandeur d'asile et qu'il a perçu durant cette période les mêmes prestations d'assistance que les demandeurs d'asile.

3e alinéa Prestations d'assistance aux personnes à protéger ayant une autorisation de séjour et prestations aux réfugiés

Lorsque la qualité de réfugié est reconnue, on admet que la personne en question devra se bâtir une nouvelle existence en Suisse. L'article 23 de la convention de Genève prévoit que les réfugiés doivent bénéficier des mêmes prestations d'assistance que les citoyens suisses.

Les personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour (art. 70, 2e al.) sont mises sur un pied d'égalité avec les réfugiés. Il faut partir du principe qu'une certaine proportion de réfugiés au sens de la convention de Genève se trouve parmi les personnes en quête de protection. Au bout d'un séjour de cinq ans, elles devraient jouir des mêmes prestations d'assistance que les réfugiés. Qu'il s'agisse de réfugiés ou de personnes à protéger ayant droit à une autorisation de séjour, il y a lieu de tenir compte en matière d'assistance de la situation particulière des intéressés et notamment de favoriser leur intégration professionnelle et sociale.

Article 79 Limitations à l'octroi des prestations d'assistance

Clause d'exception à l'article 78, 1er alinéa, l'article 79 fixe des restrictions uniformes aux prestations d'assistance. L'article 79 se compose essentiellement de l'article 38 (*actuel*) et de l'article 10b de l'OA2. Les prestations d'assistance peuvent dès lors être refusées en partie ou en totalité, réduites ou supprimées, lorsqu'au moins une des conditions énoncées aux lettres a à g est remplie.

21.052 Section 2: Obligation de rembourser et sûretés

Article 80 Obligation de rembourser

1er alinéa

Les frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution doivent être remboursés par la personne concernée, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'exiger d'elle. Cette disposition figure déjà, pour l'essentiel, à l'article 21a, 1er alinéa (*actuel*) pour les requérants d'asile et à l'article 40, 2e alinéa (*actuel*) pour les réfugiés. La loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures d'assainissement 1993 (RS 611.05) ayant entraîné la disparition de l'article 46e (*actuel*), des avances de frais doivent être exigées pour les procédures de recours. Il est donc justifié de demander aux intéressés le remboursement des frais de procédure non réglés, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'exiger d'eux.

2e alinéa

La Confédération a la compétence de faire valoir le droit au remboursement. Dans ce but, les cantons sont tenus de lui fournir tous les renseignements nécessaires sur les coûts occasionnés. Le département doit cependant pouvoir déléguer aux cantons le droit au remboursement.

3e alinéa

Dès que les autorités auront eu connaissance d'un droit au remboursement, elles feront valoir leur prétention dans un délai d'un an, à défaut de quoi la prétention se prescrit. A partir du moment où ce droit prendra naissance, le délai absolu d'expiration sera de dix ans. Toutefois, l'existence d'un compte sûretés en suspendra le cours; il sera néanmoins possible de faire valoir la prétention elle-même. Cette disposition est particulièrement judicieuse lorsque l'avoir sur le compte sûretés ne couvrira manifestement pas les frais occasionnés.

Aucun intérêt ne sera prélevé sur les obligations de rembourser; cela prendrait trop de temps pour un résultat trop mince; en outre, ce procédé est également conforme à la pratique des cantons.

4e alinéa

Le Conseil fédéral règle les détails de l'obligation de rembourser. Il fixe notamment les échéances et les critères entraînant l'obligation de rembourser (comme dans l'article 40, 2e alinéa [*actuel*]). En outre, il arrête aussi les modalités du remboursement, ainsi que les exceptions à ladite obligation. Le principe prôné à l'article 40, 3e alinéa (*actuel*), selon lequel les réfugiés ne doivent pas rembourser les prestations d'assistance qu'ils ont perçues avant d'avoir atteint l'âge de la majorité ou pour leur formation professionnelle doit être maintenu.

Le Conseil fédéral est expressément habilité à énoncer des présomptions sur les montants à rembourser. Les indemnités étant versées sous forme de forfaits (cf. chapitre 6), il ne sera plus possible ni judicieux de chiffrer dans chaque cas les mon-

✚
tants perçus au titre de l'assistance. En cas d'hébergement dans des logements collectifs, notamment, il conviendra de calculer les frais moyens par personne assistée. Le droit au remboursement peut et doit par conséquent être basé sur les frais moyens, comme dans la pratique actuelle (cf. art. 38 OA2). Toutefois, la présomption pourra être réfutée par la personne concernée dans certains cas. Le Conseil fédéral règle les modalités.

Article 81 Sûretés

1er alinéa

Depuis la modification du 22 juin 1990 de la loi sur l'asile, les requérants d'asile sont tenus de verser des sûretés destinées exclusivement à couvrir les frais d'assistance, de départ et d'exécution (art. 21a, 1er al. [actuel]). Cette obligation est reprise à l'article 81, 1er alinéa, et s'applique désormais également à la catégorie des personnes à protéger jusqu'à ce qu'elles obtiennent une autorisation de séjour, donc au maximum pendant cinq ans à partir de l'octroi de la protection provisoire. En vertu de l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie, ladite obligation a été étendue aux personnes admises à titre provisoire (art. 14c, 10e alinéa, LSEE [actuel]). Vu que des réfugiés se trouvent assez régulièrement parmi les personnes à protéger, la limite dans le temps de l'obligation de fournir des sûretés se justifie dans leur cas, contrairement à celui des personnes admises à titre provisoire. Dorénavant, les sûretés devront aussi pouvoir servir à couvrir les frais de procédure, et plus seulement ceux d'assistance, de départ et d'exécution. Il est indiqué de prévoir la couverture des éventuels frais de procédure, parce que (comme il est déjà mentionné à l'art. 80) la loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1993 abroge l'article 46e de la loi sur l'asile; dès lors, l'obligation de fournir des avances pour la procédure d'asile est rétablie, les sûretés devant pouvoir couvrir les frais causés par les nombreuses procédures de recours. L'obligation de couvrir également les frais de départ au moyen des sûretés a déjà été fixée dans l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie. Il est ainsi clair que le compte sûretés ne sera pas seulement débité en cas d'exécution sous contrainte du renvoi, mais aussi quand la personne quittera la Suisse de son plein gré, sans disposer de suffisamment de fonds propres pour financer elle-même son voyage.

2e alinéa

L'article 21a, 1er alinéa (actuel) énonce que la Confédération prévoit l'institution d'un compte sûretés dans le seul but de garantir le respect de l'obligation de rembourser et qu'elle est donc libre de décider à ce sujet. Elle peut en déléguer la gestion à des tiers. Les frais qui en découlent sont à la charge de la personne tenue de fournir des sûretés. L'inscription de ces principes dans la loi permettra sans difficulté de rester fidèle, dans la pratique, à la conception actuelle, qui veut que les comptes sûretés servent uniquement les buts prévus par la loi et que, dès lors, ils ne peuvent être ni saisis ni cédés. Les sommes perçues sont créditées par virement au compte sûretés. Toutefois, des problèmes apparaissent au moment de la dissolution du compte sûretés. Si, en effet, après déduction de tous les montants remboursés, un crédit subsiste, il n'est à l'heure actuelle souvent pas clair à qui le solde actif doit être versé si la personne tenue de fournir des sûretés a procédé à plusieurs déclarations de cession. Ces différentes déclarations concurrentes donnaient un surcroît de travail administratif. Le

but du compte sûretés est ainsi clairement défini, l'ODR étant libéré de toute autre tâche.

3e alinéa

Le 3e alinéa reprend le principe de l'article 21a, 1er alinéa (*actuel*), selon lequel les sûretés sont prélevées sur une part du revenu et doivent être transmises par l'employeur (cession légale). L'expérience montre que certains employeurs ne se conforment pas à cette obligation. Aussi a-t-on ajouté au chapitre 10 des dispositions pénales, lesquelles sont entrées en force en même temps que l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie.

4e alinéa

L'arrêté fédéral sur les mesures d'économie a créé une base légale qui permet, à certaines conditions, de saisir certaines valeurs qui ne proviennent pas du revenu et de les porter au compte sûretés. La saisie de ces valeurs a pour plafond les montants probables représentés par les frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution; ainsi, le principe de la proportionnalité est respecté. Si le propriétaire peut prouver la provenance des valeurs (héritage, cadeau, gain au loto, etc.), il pourra conserver un montant fixé par le Conseil fédéral, le reste étant versé sur le compte sûretés. Par contre, s'il ne peut pas prouver la provenance des valeurs, celles-ci seront mises en sûreté sur le compte prévu à cet effet jusqu'à concurrence des frais prévisibles.

5e alinéa

Le Conseil fédéral bénéficie d'une norme de compétence, au cas où d'autres réglementations s'avéreraient nécessaires. Il doit notamment pouvoir fixer les conditions de la libération de l'obligation de fournir des sûretés, si tant est que les frais probables soient couverts.

Article 82 Restitution des montants perçus au titre des sûretés

Pour qu'il soit possible de restituer à la personne tenue de fournir des sûretés les montants perçus, après déduction des frais imputables, une prétention doit prendre naissance; il faut alors que les conditions du 1er alinéa soient remplies. Une telle prétention existe notamment lorsqu'il est prouvé ou vraisemblable que la personne tenue de fournir des sûretés a quitté définitivement la Suisse, les personnes passées à la clandestinité étant, par exemple, supposées avoir quitté définitivement notre pays. Le 2e alinéa détermine quand le droit est transmis à la Confédération et quand le compte sûretés peut être liquidé, à savoir lorsque l'intéressé n'a pas fait valoir, conformément au 1er alinéa, sa prétention dans les cinq ans à compter du moment où celle-ci a pris naissance. On considérera qu'il n'y a pas exercice de la prétention lorsque le délai imparti n'est pas respecté ou que la procédure de restitution ne peut pas être engagée en raison du manque de coopération de l'ayant droit.

21.06 Chapitre 6: Subventions fédérales

La législation actuelle contient dans de nombreuses prescriptions éparées des dispositions réglant le versement d'indemnités ou de subventions par la Confédération. Pour accroître la transparence et clarifier la systématique, il faut résumer dans un seul chapitre toutes les prescriptions relatives aux dépenses de la Confédération dans le domaine de l'asile. Il s'agit par la même occasion de créer une base légale plus large pour le système forfaitaire.

Article 83 Forfaits

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie, la Confédération remboursait les frais d'assistance sur la base des dépenses effectives engagées pour chaque requérant (art. 20b, 1er al. [actuel]). Cette réglementation était contraire à la constitution dans la mesure où, selon l'article 48 de cette dernière, c'est au canton de domicile d'assumer les frais d'assistance. Mais puisque les cantons ne peuvent changer le cours de l'évolution dans le domaine de l'asile et qu'ils doivent supporter solidairement les conséquences de la politique d'asile de la Confédération, le principe actuel de la participation financière déterminante de cette dernière doit être maintenu. L'article 20b (actuel), complété par l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie, précise cependant, à l'alinéa 1^{bis}, que les frais d'assistance devraient être remboursés si possible sous forme de forfaits. Ce principe devrait lui aussi être valable dans la nouvelle loi sur l'asile. L'article 84 explique la façon prévue de déterminer les forfaits.

La durée pendant laquelle la Confédération alloue des subventions variant selon la catégorie de personnes, la réglementation correspondante fait l'objet de plusieurs alinéas.

1er alinéa Requérants d'asile et personnes à protéger sans autorisation de séjour

La Confédération verse un forfait pour les frais d'assistance et un forfait pour les frais d'encadrement et d'administration occasionnés par les requérants d'asile et les personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour, et ce, au plus tard jusqu'au jour où le renvoi des personnes en question devient exécutoire ou jusqu'au jour où elles reçoivent une autorisation de séjour ou encore jusqu'au jour où elles y ont droit. Le droit à une autorisation de séjour peut naître du mariage avec un citoyen suisse.

2e alinéa Personnes à protéger ayant droit à une autorisation de séjour

Pour les personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour en vertu de l'article 70, 2e alinéa, la Confédération verse aux cantons seulement la moitié du forfait prévu au 1er alinéa, lettre a, et ce, jusqu'au jour où leur renvoi devient exécutoire ou jusqu'à ce qu'elles obtiennent l'autorisation d'établissement ou encore jusqu'au moment où une autorisation d'établissement au sens de l'article 70, 3e alinéa, pourrait leur être accordée. La répartition des frais entre la Confédération et les cantons se justifie notamment pour les deux raisons suivantes: d'une part, les cantons sont consultés au préalable en ce qui concerne la décision d'admission des personnes à proté-

ger; d'autre part, il se trouve régulièrement un certain nombre de réfugiés parmi les personnes à protéger pour lesquels, cinq ans après leur arrivée en Suisse, les cantons devraient assumer la totalité des frais. Pour assurer une répartition des charges conforme à l'esprit fédéraliste, il convient donc de partager par moitié la prise en charge de ces dépenses. En outre, ce système doit présenter l'avantage d'inciter les cantons à encourager l'insertion professionnelle des personnes à protéger.

3e alinéa Réfugiés

La Confédération rembourse de manière forfaitaire les frais d'assistance, d'encadrement et d'administration encourus par les cantons pour les réfugiés, et ce, jusqu'à ce que ces derniers obtiennent une autorisation d'établissement ou jusqu'au jour où naît pour eux un droit d'établissement en vertu de l'article 57, 2e alinéa.

4e alinéa Autres cas

Le 4e alinéa donne la possibilité au Conseil fédéral - comme jusqu'ici, dans des circonstances exceptionnelles - de prolonger le versement des subventions dans le cas de réfugiés détenteurs d'une autorisation d'établissement, notamment s'ils étaient âgés ou handicapés à leur arrivée. Cette possibilité vaut désormais également pour les personnes à protéger qui bénéficient d'une autorisation de séjour ou d'établissement. Le 4e alinéa reprend ainsi la réglementation de l'actuel article 31, 4e alinéa (*actuel*) et de l'article 44 OA2. Cependant, d'éventuels frais d'invalidité ne seront pris en charge que si l'assurance-invalidité n'est pas tenue de le faire.

5e alinéa Exceptions

Afin d'empêcher le versement à double d'une subvention, il est prévu, au 5e alinéa, de ne pas verser de forfait remboursant les dépenses d'assistance engagées pour les personnes se trouvant en détention en phase préparatoire ou en vue du refoulement, vu que ces frais sont déjà remboursés par les forfaits versés par la Confédération en vertu de l'article 14e, 2e alinéa, LSEE.

Article 84 Fixation du montant des forfaits

Dans la mesure du possible, le montant des forfaits doit couvrir toutes les dépenses dans le domaine de l'assistance pour autant que celles-ci puissent être forfaitisées (cf. à ce propos en annexe le tableau intitulé "Remboursement forfaitaire des prestations d'assistance par la Confédération"). L'alinéa premier attribue au Conseil fédéral la compétence de fixer le montant des forfaits et définit en même temps les critères qu'il doit prendre en considération lors de l'accomplissement de cette tâche. Les forfaits visés à l'article 83, 1er alinéa, lettre a, et aux 2e et 3e alinéas, seront fixés compte tenu du coût probable de solutions économiques. Si son but n'est pas de répercuter les frais sur les cantons, cette formule, en revanche, constitue une mesure directionnelle, qui doit inciter les cantons à privilégier les solutions avantageuses. Le changement de compétences en matière de versement de prestations d'assistance aux réfugiés en possession d'une autorisation de séjour (art. 76) devrait donc favoriser des solutions économiques sans causer pour autant de frais supplémentaires aux cantons. Les forfaits pourront être fixés en tenant notamment compte du degré d'indigence ou de la durée

du séjour. Enfin, il devra être possible de fixer, canton par canton, le montant des forfaits journaliers (2e al.).

Par contre, les montants forfaitaires visés à l'article 83, 1er alinéa, lettre b, ne seront pas fixés pour couvrir le coût des solutions avantageuses; ces subventions, accordées par la Confédération, serviront comme jusqu'à présent à couvrir une partie des frais. Le 3e alinéa, lettre a, autorise le remboursement des frais d'assistance qui ne peuvent pas être inclus dans les forfaits. Il s'agit notamment des frais de soins dentaires ou de dépenses non couvertes par l'assurance-maladie. Il convient par conséquent de confier au Conseil fédéral l'élaboration d'un système de décompte spécifique pour ces dépenses.

Article 85 Financement des logements collectifs

Le financement direct des logements collectifs par la Confédération a été introduit à l'article 20b, 2e alinéa (*actuel*) lors de la dernière révision de la loi sur l'asile du 22 juin 1990. Il a permis, à une époque où les requérants affluaient en grand nombre, de faire face, grâce à ce financement direct, aux difficultés de planification dues au référendum obligatoire au niveau communal ou cantonal. Cette nouvelle forme de financement a donné satisfaction. Cependant, vouloir la conserver impliquerait la nécessité de ménager la possibilité d'un décompte si les frais d'hébergement sont couverts par les forfaits. Pour éviter de verser des subventions à double, la réglementation actuelle a donc dû être modifiée. La compétence en matière financière s'applique à tous les logements collectifs destinés aux personnes relevant du champ d'application de la loi sur l'asile. Le financement des centres de première intégration pour réfugiés admis par groupes est notamment aussi couvert par cet article.

Article 86 Autres contributions

1er alinéa Programmes d'occupation d'utilité publique

Le 1er alinéa reprend pour l'essentiel la réglementation actuelle en matière de subventions qui figure à l'article 20b, 3e alinéa. La Confédération peut encourager l'exécution de programmes d'occupation d'utilité publique pour des personnes visées par la loi sur l'asile. Toutefois, l'ODR ne doit pas jouer de rôle actif dans ce domaine. Les programmes d'occupation d'utilité publique comportent certains éléments relevant de la politique de l'emploi, mais l'aspect assistance prédomine. Ils ne font donc pas concurrence aux programmes fédéraux ou cantonaux orientés uniquement vers le marché du travail.

2e alinéa Bourses

Le 2e alinéa correspond à la disposition potestative actuellement applicable aux réfugiés en vertu de l'article 33, 1er alinéa. Mais son champ d'application est étendu à toutes les catégories de personnes touchées par la loi sur l'asile. Les catégories de personnes ayant droit à une bourse du canton relèvent de la législation cantonale. La Confédération n'accordera toutefois de remboursements aux cantons que si ces derniers octroient des bourses à des personnes qui resteront selon toute probabilité en

Suisse un certain temps et dont la situation économique est par là-même susceptible de s'améliorer à moyen terme.

3e alinéa Institutions prenant en charge des personnes traumatisées

La Confédération reçoit la compétence de soutenir financièrement des institutions prenant en charge des personnes traumatisées qui relèvent du champ d'application de la loi sur l'asile. Par personnes traumatisées, on comprend en premier lieu les victimes de tortures; les personnes traumatisées par la guerre tombent aussi sous cette définition.

4e alinéa Intégration

Une disposition parallèle à l'article 25a LSEE habilite la Confédération à subventionner l'intégration de réfugiés et de personnes à protéger en possession d'une autorisation de séjour. La condition en est toutefois que les cantons, les communes ou des tiers participent équitablement aux frais. Les projets d'intégration seront, si possible, coordonnés avec ceux qui sont réalisés en vertu de l'article 25a LSEE. Actuellement, les réfugiés bénéficient de facilités en matière d'intégration sociale et professionnelle grâce aux prestations d'assistance. La nouvelle version inclut également les personnes à protéger en possession d'une autorisation de séjour.

5e alinéa Préparation des décisions

Le contenu de l'article 15, 4e alinéa, dernière phrase (*actuel*) reste inchangé quant au fond.

6e alinéa Contributions versées en faveur de projets ou à des organismes internationaux

Le 6e alinéa règle de manière explicite le versement de contributions tel qu'il était effectué jusqu'à présent aux termes de l'article 48. Il est à mettre en relation directe avec l'article 108, qui précise le volume de la coopération internationale.

7e alinéa Conditions et procédure

Le Conseil fédéral règle la procédure de versement et de décompte des diverses subventions.

Article 87 Frais d'entrée et de départ

Les règles énoncées aux alinéas 1 à 3, qui tiennent compte de la nouvelle catégorie des personnes à protéger, correspondent aux dispositions en vigueur (art. 18e, 1er al., art. 33, 2e al., LA [*actuel*] et art. 9 OA2).

Les réfugiés et les personnes à protéger visés au 1er alinéa ne doivent pas, à la différence des personnes visées au 2e alinéa, être forcément indigents pour que la Confédération prenne en charge leurs frais de départ. Si une personne au sens du 1er alinéa doit investir toutes ses économies pour payer son retour, la Confédération peut, au titre d'aide à la réintégration dans l'Etat de provenance, prendre en charge les frais de

voyage. Conformément au 1er alinéa, la Confédération peut également prendre en charge les frais d'entrée, en particulier ceux des groupes de réfugiés au sens de l'article 53 ainsi que ceux des individus admis à la demande du HCR. De par la formulation potestative, la Confédération n'est pas tenue de payer les frais d'entrée ou de départ des personnes qui vivent manifestement dans l'aisance.

Les cantons sont tenus d'exécuter les décisions de renvoi prises par la Confédération (art. 43). Dans le cas de frais spéciaux dépassant les obligations normales des cantons (cas pour les bureaux spéciaux qui préparent le départ et engagent des accompagnateurs), la Confédération doit avoir la compétence d'accorder aux cantons une participation financière (3e al.). De telles institutions, du fait qu'elles facilitent et accélèrent le départ des personnes concernées, sont aussi dans l'intérêt de la Confédération.

Selon le 4e alinéa, il appartiendra au Conseil fédéral de fixer les détails de cette réglementation et de prévoir, dans ce cas encore, de verser des forfaits.

Article 88 Aide au retour et réintégration

L'article 88 assoit le principe de l'aide au retour, qui incite la Confédération à jouer un rôle actif dans ce domaine. Celle-ci appréciera la manière dont les moyens seront engagés. Les personnes chargées de l'encadrement pourront désormais présenter des projets destinés à faciliter le retour au pays d'origine. Cette mesure devrait aussi, à moyen terme, permettre de réduire le nombre des recours non fondés.

Le 1er alinéa, lettre a, mentionne les projets et les mesures entrepris en Suisse afin d'encourager le retour. En font partie les conseils prodigués en vue du retour. La lettre b traite des projets à l'étranger, notion recouvrant aussi le départ, l'arrivée et la réintégration. A la lettre c, il est question de l'aide dans les cas particuliers, qui viendra compléter ces mesures.

Le projet reprend, aux 1er et 2e alinéas, les règles formulées à l'article 9a de l'OA2, qui s'appuie sur les articles 18e et 48 LA (*actuels*). L'harmonisation optimale des activités internationale et nationale ainsi que la circulation de l'information présupposent une coordination s'étendant à toute la Suisse. Lors de la révision de l'OA2 en novembre 1993, le Conseil fédéral a créé les bases de la mise en place d'un service de coordination. Etant donné que l'application de la nouvelle idée de l'encouragement du retour volontaire constitue une innovation qui aura des répercussions notables, il est indiqué d'inscrire dans la loi toutes les mesures possibles. Le Conseil fédéral édictera les dispositions exécutoires, conformément au 3e alinéa.

Article 89 Subventions aux oeuvres d'entraide

Comme jusqu'à présent, la Confédération peut verser à une organisation faîtière des oeuvres d'entraide autorisées des subventions destinées à ses frais d'administration, pour autant que celle-ci accomplisse des tâches relevant de la présente loi ou présentant un intérêt pour la politique suisse en matière d'asile et de réfugiés. L'indemnisation forfaitaire des oeuvres d'entraide pour leur collaboration aux auditions en vertu de l'article 29 reste inchangée.

Le Conseil fédéral aura la compétence de fixer le montant des subventions et des forfaits.

Article 90 Surveillance

La disposition règle en substance la surveillance de l'utilisation des subventions allouées par la Confédération, telle qu'elle figure dans la législation actuelle (art. 46 et 56 OA2). Le 3e alinéa souligne et clarifie l'application de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances.

21.07 Chapitre 7: Traitement de données personnelles

Article 91 Traitement de données personnelles

Conformément à l'article 17 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD), une base juridique est requise pour que les organes fédéraux puissent traiter les données personnelles. Des données sensibles ou des profils de la personnalité ne peuvent être traités que si une loi au sens formel le prévoit expressément, à moins:

- qu'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel ne l'exige absolument, sachant qu'il s'agit ici uniquement de cas particuliers, et non des tâches permanentes d'une autorité (cf. Kommentar zum DSG, art. 17 N 20);
- que le Conseil fédéral ne l'ait autorisé, considérant que les droits des personnes concernées ne sont pas menacés ou
- que la personne concernée n'y ait, en l'espèce, consenti ou n'ait rendu ses données accessibles à tout un chacun.

Ces trois exceptions ne s'appliquent manifestement pas dans le domaine de l'asile. Néanmoins, le traitement des données personnelles, indispensable au cours d'une procédure d'asile pouvant aboutir à l'exécution d'une décision de renvoi, nécessite la création d'une base juridique dans le cadre de la loi sur l'asile. Conformément à la maxime de l'intervention en vigueur dans la procédure administrative, l'autorité compétente est donc tenue, dans une telle procédure, d'établir d'office les faits. Cela s'applique en principe également à la procédure d'asile. Mais les diverses obligations de collaborer faites aux requérants d'asile entraînent des restrictions de la maxime de l'intervention. Pour établir si un requérant satisfait ou non aux critères de la qualité de réfugié, il faut généralement disposer de connaissances détaillées sur son passé. L'ODR doit donc être en mesure de rassembler sur l'intéressé toutes les informations qui lui paraissent nécessaires à la préparation de la décision. Il peut aussi s'agir de données qui, selon l'article 3, lettre c, LPD, sont des données sensibles. Il se peut aussi que les données dans leur ensemble permettent d'établir un profil de la personnalité au sens de l'article 3, lettre d, LPD. Il convient de noter que, selon l'article 17, 2e alinéa, mis en relation avec l'article 19, 1er alinéa, LPD, des données ne peuvent être exceptionnellement traitées que si, par exemple, l'accomplissement d'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel l'exige absolument. Les instances de recours (CRA et Service des recours du DFJP) doivent, elles aussi, être habilitées à

traiter les données personnelles nécessaires à leur travail. Toutefois, les autorités de recours ne sont soumises à la loi sur la protection des données que pour le traitement de données qui a lieu avant ou après une procédure. Selon l'article 2, 2e alinéa, lettre c, LPD, celle-ci n'est en revanche pas applicable aux procédures administratives d'instance supérieure qui sont pendantes.

Par organisations privées, nous pensons surtout à une organisation faîtière des oeuvres d'entraide et aux oeuvres d'entraide autorisées qui chargent leurs représentants de participer aux auditions (art. 29): ces organisations doivent aussi être autorisées à traiter les données personnelles qui leur sont nécessaires.

Peu importe comment ces données sont traitées, que ce soit à la main en constituant des dossiers ou électroniquement à l'aide d'ordinateurs. L'ODR utilise les deux méthodes de traitement. Le dossier, qui contient toutes les informations spécifiques à chaque cas, représente le principal instrument de travail. C'est là que figurent les données les plus sensibles et les plus secrètes. Quant au système d'enregistrement automatisé des personnes AUPER (cf. art. 96 et 97), il recense toutes les personnes relevant de la compétence de l'ODR et toutes les affaires les concernant.

Article 92 Communication de données personnelles à l'Etat d'origine ou de provenance

1er alinéa Principe

Conformément à l'article 6 LPD, aucune donnée personnelle ne peut être communiquée à l'étranger si la personnalité des personnes concernées doit s'en trouver gravement menacée. Il convient de respecter cette disposition lors de l'élaboration de réglementations juridiques relatives à la protection des données dans le cadre de lois spéciales. Le 1er alinéa prévoit que la communication à l'Etat d'origine ou de provenance des données personnelles de requérants d'asile, de réfugiés reconnus et de personnes à protéger n'est pas autorisée lorsque la personne concernée ou ses proches sont menacés. Ce principe est valable pour tous les bureaux et autorités qui traitent de telles données personnelles. Il s'applique également lorsque lesdits bureaux ou autorités délèguent certaines de leurs tâches à des organisations privées. La raison de cette disposition est évidente: en déposant une demande d'asile, le requérant cherche la protection de la Suisse contre son Etat d'origine ou de provenance, dans lequel il est persécuté ou craint de l'être. Jusqu'à ce qu'il soit établi si le requérant satisfait aux critères de la qualité de réfugié, aucune donnée ne doit donc être communiquée sur lui ni sur ses proches restés dans le pays d'origine ou de provenance à l'Etat soupçonné de persécution, si de telles données peuvent représenter pour eux un danger. Dans le cas contraire, la Suisse violerait ses obligations de droit international public (convention de Genève, CEDH), et des motifs objectifs intervenant après la fuite du pays pourraient apparaître, entraînant l'admission provisoire de la personne concernée.

2e alinéa Communication en vue de l'exécution d'une décision de renvoi

Les difficultés d'exécution des décisions de renvoi auxquelles on se heurte dans la pratique ne résultent pas seulement de l'absence de documents de voyage, mais éga-

lement du fait que l'identité ou la nationalité de l'étranger en question n'a pu être établie. Si la personne concernée refuse, dans ce dernier cas, de décliner son identité ou sa nationalité, l'exécution du renvoi deviendra pratiquement impossible puisque l'autorité compétente ne saura pas à quel consulat s'adresser pour obtenir les documents de voyage nécessaires. Aucun moyen d'action efficace n'a été trouvé jusqu'ici pour faire face à ce comportement fréquent chez les requérants d'asile frappés d'une mesure de renvoi. La présente disposition doit par conséquent permettre aux autorités compétentes (généralement les autorités cantonales de police des étrangers) d'enquêter sur l'identité ou la nationalité de la personne à expulser. Ces enquêtes peuvent être menées sans causer aucun danger pour la personne concernée à partir du moment où il est établi que le requérant d'asile ne satisfait pas aux critères de la qualité de réfugié, c'est-à-dire lorsque la décision de refus de l'asile est entrée en force ou que la décision de non-entrée en matière avec retrait de l'effet suspensif du recours est applicable. Dès lors, il est licite de prendre contact avec l'Etat d'origine ou de provenance.

3e alinéa Liste des données

Les données personnelles nécessaires pour enquêter sur l'identité ou la nationalité de la personne concernée sont énumérées dans la liste exhaustive figurant au 3e alinéa. Dans la plupart des cas, les données classées à la lettre a, c'est-à-dire les données personnelles, sont suffisantes. Au cas où elles ne suffiraient pas, les empreintes digitales et des photographies de la personne concernée seront transmises. Les renseignements sur la santé d'une personne frappée d'une mesure de renvoi peuvent être communiqués à l'Etat d'origine ou de provenance si c'est dans l'intérêt de la personne concernée, par exemple si elle nécessite, pour des raisons médicales, des soins particuliers ou des moyens de transport spéciaux, ou si elle a donné son accord à la communication des données. Ce dernier cas correspond à un principe général du droit relatif à la protection des données et ne doit pas, par conséquent, faire l'objet d'une mention spéciale dans la loi sur l'asile.

Article 93 Communication de données personnelles à des Etats tiers et à des organisations internationales

L'idée s'est imposée que le problème mondial de l'asile et des migrations ne pourra être résolu que si les Etats occidentaux unissent leurs efforts au niveau international. Aussi, ces dernières années, la Suisse a-t-elle multiplié ses contacts avec d'autres Etats d'accueil. Or, toute collaboration internationale suppose un échange multiple d'informations. La communication et l'échange de données personnelles peuvent également s'avérer nécessaires. Il convient, à ce propos, d'observer l'article 6 LPD, selon lequel aucune donnée personnelle ne peut être communiquée à l'étranger si la personnalité des personnes concernées doit s'en trouver gravement menacée. C'est notamment le cas lorsque l'Etat destinataire ou l'organisation internationale ne garantit pas la protection des données comme le fait la Suisse. La protection des données est considérée comme équivalente lorsque les principes fondamentaux posés par les articles 4, 5 et 7 LPD (c'est-à-dire l'acquisition régulière des données; le traitement des données doit être adéquat et s'effectuer en toute bonne foi; les données doivent être utilisées dans le but indiqué lors de l'acquisition, découler des circonstances

ou être prévues par la loi; l'exactitude des données; les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour empêcher le traitement par des personnes non autorisées) sont respectés dans l'Etat en question; en outre, la personne concernée doit avoir le droit d'accéder aux données la concernant et, le cas échéant, pouvoir en obtenir la rectification ou la destruction (cf. message du 23 mars 1988 relatif à la loi fédérale sur la protection des données; FF 1988 II 459). L'article 6 LPD prévoit formellement que quiconque entend transmettre des fichiers à l'étranger doit le déclarer préalablement au Préposé fédéral à la protection des données dans les cas où la communication ne découle pas d'une obligation légale ou qu'elle a lieu à l'insu des personnes concernées. Le présent article doit habiliter les autorités fédérales compétentes en matière d'asile à communiquer à l'étranger, dans le cadre de la collaboration internationale avec les Etats qui jouissent d'une protection des données équivalente à celle qui est garantie en Suisse ou avec les organisations internationales (essentiellement le HCR, le CICR et l'OIM), les données personnelles de requérants d'asile. Il peut s'agir, par exemple, de la communication de renseignements concernant un cas particulier, d'un échange régulier de données personnelles servant à déceler l'existence de demandes déposées dans plusieurs pays à la fois ou d'un échange de données à des fins de statistique. L'application de la convention de Dublin, à laquelle la Suisse souhaiterait adhérer par le biais d'un accord parallèle, encouragerait également la transmission régulière de données. En effet, l'efficacité de cet accord dépend en grande partie de la création d'une banque de données européenne regroupant les empreintes digitales de tous les requérants d'asile.

Le 2e alinéa énumère toutes les données personnelles qui peuvent être communiquées dans le but précité. Cette liste de données est identique à celle de la convention de Dublin (art. 15). Il s'agit là d'une liste exhaustive réunissant toutes les données qui peuvent en principe être transmises. Toutefois, ne sont en réalité communiquées que les données personnelles nécessaires. Les données classées sous les lettres a, b et d à f n'ont pas besoin d'explications. Les autres données utiles pour identifier une personne, comme les photographies et les empreintes digitales, figurent à la lettre c.

Article 94 Communication de données dans le cadre d'accords internationaux

Selon l'article 6 LPD, aucune donnée personnelle ne peut être communiquée à l'étranger si la personnalité des personnes concernées doit s'en trouver gravement menacée, comme c'est le cas notamment lorsque l'Etat destinataire n'a pas de protection des données équivalente à celle de la Suisse (cf. remarques concernant l'art. 93).

Il peut toutefois s'avérer opportun, voire nécessaire de communiquer des données à l'étranger même lorsque l'Etat concerné n'offre pas une protection des données équivalente à celle de la Suisse. Il n'y a qu'à penser, par exemple, aux accords de réadmission avec des pays en développement. La Suisse a conclu, depuis les années cinquante, de tels accords avec les Etats limitrophes (à l'exception de l'Italie). Elle envisage, de plus, sur la base des recommandations émanant de la Conférence des Ministres de Budapest de 1993, de conclure à long terme des accords de réadmission avec d'autres Etats. La priorité sera donnée, d'une part, aux principaux pays de provenance des requérants d'asile et, d'autre part, aux pays de transit, tels que la Hongrie et la Bulgarie. Ces accords réglementent généralement les aspects suivants: réadmission

des propres ressortissants lorsqu'ils ne remplissent pas ou plus les conditions nécessaires pour séjourner ou entrer dans un pays étranger, réadmission des étrangers en provenance de pays tiers qui possèdent une autorisation de séjour valable émise par le pays signataire auquel on demande de les reprendre, transit des étrangers lorsque la poursuite du voyage ne fait aucun doute. Dans le cadre de tels accords, l'échange entre les Etats concernés de données relatives aux personnes devant être réadmissibles par l'un d'eux est indispensable. Cet échange devrait généralement porter sur l'identité, ainsi que sur des indications relatives aux documents de voyage, aux lieux de séjour, aux itinéraires, aux autorisations de séjour et aux visas délivrés. Si une telle transmission de données n'était pas autorisée du fait de l'absence d'une protection des données équivalente à celle de la Suisse, cette dernière ne pourrait pas conclure d'accords de réadmission avec les Etats africains, asiatiques ou avec certains Etats d'Europe de l'Est. Là n'est pas le sens ni le but de la protection des données, surtout lorsqu'on sait que ces accords de réadmission peuvent aussi être dans l'intérêt des personnes concernées. Tant que le principe fondamental de l'article 6 LPD, qui consiste à protéger la personnalité contre toute menace grave, n'est pas transgressé par une transmission de données au sens défini précédemment, la communication de données ne doit pas être interdite. La protection prônée à l'article 6 LPD est garantie du fait que tout accord fixe expressément le type et le nombre des données personnelles à communiquer ainsi que leur utilisation, les éventuelles mesures de sécurité à prendre et qu'il cite explicitement les autorités compétentes.

Article 95 Examen dactyloscopique

Le traitement dactyloscopique des requérants d'asile est déjà réglementé par le droit en vigueur (art. 14, 2e al. et art. 13d, 1er al. [*actuels*]), de même que l'enregistrement, dans le Système automatisé d'identification des empreintes digitales AFIS, des données recueillies pour l'identification (art. 12 OA1). Les dispositions relatives au traitement dactyloscopique, jusqu'ici éparses, doivent désormais être regroupées et réglementées dans le cadre d'une loi. L'article 12, 2e alinéa, OA1 a été incorporé, en tant que principe général, à l'article 92, 1er alinéa.

1er alinéa Dactyloscopie systématique

Le 1er alinéa dispose que les requérants d'asile de même que les personnes à protéger seront systématiquement soumis à la dactyloscopie et photographiés lors de l'établissement de l'identité qui a lieu dès le début de la procédure d'asile. Cette disposition est le reflet du droit et de la pratique actuellement en vigueur. Depuis le 1er janvier 1988, on relève les empreintes digitales des requérants d'asile. Cette mesure a prouvé son efficacité: elle permet à l'ODR de repérer les requérants d'asile qui déposent des demandes sous différentes identités (demandes doubles ou multiples). Aujourd'hui, 0,9 pour cent seulement des demandes sont des demandes doubles ou multiples, contre 15 pour cent avant l'introduction de cette mesure. Cette amélioration résulte, d'une part, du recours systématique à la dactyloscopie des requérants d'asile, procédé d'analyse très rapide (grâce à des méthodes électroniques de transmission puisque le résultat de la comparaison des fiches dactyloscopiques est en général obtenu dans les 24 heures et connu alors que le requérant d'asile se trouve encore au centre d'enregistrement) et, d'autre part, de la possibilité d'aboutir parfois à des décisions de

non-entrée en matière entraînant l'exécution immédiate du renvoi. Si les requérants d'asile n'étaient pas soumis à la dactyloscopie ou si l'analyse de leurs empreintes digitales prenait des mois, comme c'était le cas auparavant, il faudrait de nouveau s'attendre à une montée en flèche du nombre des demandes doubles et multiples.

Ce qui est nouveau, c'est que le Conseil fédéral pourra fixer des exceptions, c'est-à-dire qu'il pourra préciser les catégories de personnes qui ne seront pas systématiquement soumises à la dactyloscopie. Aujourd'hui déjà, certains individus en sont exemptés dans la pratique: c'est le cas, par exemple, des personnes qui sont entrées en Suisse au sein d'un groupe de réfugiés reconnus conformément à l'article 22 (*actuel*) ainsi que des enfants de moins de 14 ans qui sont accompagnés de leurs parents.

Le champ d'application de la présente disposition sera enfin élargi aux personnes à protéger. Les autorités ressentent aussi, dans le cas de cette catégorie de personnes, le besoin légitime d'examiner, au début de la procédure, si l'individu concerné a déjà séjourné sur le territoire suisse. Du reste, l'appartenance éventuelle d'un individu à un groupe de personnes à protéger n'est pas toujours établie au début de la procédure.

2e alinéa Enregistrement des empreintes digitales

Les empreintes digitales des requérants d'asile et des personnes à protéger seront saisies et enregistrées, sans les données relatives à l'identité, dans la banque de données électronique AFIS. L'ODR peut, à l'aide d'un numéro, faire le rapprochement entre les empreintes digitales et les données en question.

3e alinéa Comparaison

Les nouvelles empreintes digitales seront comparées non seulement avec celles qui ont été relevées par l'ODR, mais aussi avec celles qui ont été enregistrées par l'Office fédéral de la police (OFP). Ce dernier recourt à une banque de données pour enregistrer et analyser toutes les empreintes digitales (fiche comportant les empreintes des dix doigts) et toutes les traces relevées sur les lieux de délits (empreintes relevées sur le lieu d'un délit) par les autorités cantonales, fédérales ou étrangères au cours de poursuites pénales ou d'autres activités légales (cf. à ce propos art. 351^{septies} CP et l'ordonnance concernant le Service d'identification de l'Office fédéral de la police [RS 172.213.57]). Ces comparaisons visent, d'une part, à établir l'identité d'une personne et, d'autre part, à donner des précisions utiles lors de la procédure d'asile, afin de savoir, par exemple, si l'individu concerné est digne de recevoir l'asile (cf. art. 50) ou si les déclarations du requérant sont crédibles, des constatations antérieures de la police suisse pouvant être en contradiction avec les motifs de l'asile. En outre, l'entraide administrative fournie aux autorités policières devrait en être facilitée (cf. à ce sujet 4e al.). Ainsi que le montrent les statistiques, sept pour cent des nouvelles empreintes digitales de requérants d'asile, relevées en 1994, avaient déjà été enregistrées pour des raisons de police (par exemple, entrée clandestine). Des 21'661 fiches d'empreintes nouvelles relevées par la police en 1994, 3'541 concordent avec celles de requérants d'asile. Une telle concordance est une indication précieuse pour l'autorité concernée, qui pourra la suivre selon le cas. L'ODR sait ainsi immédiatement quand tel ou tel requérant d'asile a déjà fait l'objet de poursuites policières ou

été condamné pour avoir commis des actes punissables, même si cette personne est connue sous une autre identité dans sa procédure d'asile. Il peut alors en tirer les conséquences (par exemple savoir si la demande du requérant doit être traitée en priorité ou si ce dernier est digne de recevoir l'asile).

Alinéas 4 à 6 Entraide administrative

Les alinéas 4 à 6 réglementent l'entraide administrative que l'ODR fournira à l'OFP et aux autorités cantonales de police. L'ODR et l'OFP sont, en tant que maîtres de fichiers (de fichiers contenant des empreintes digitales), des organes responsables au sens de l'article 16, 1er alinéa, LPD.

Il convient de distinguer deux cas. Dans le premier, l'ODR constate, après avoir analysé, conformément au 3e alinéa, de nouvelles fiches dactyloscopiques d'un requérant d'asile, une certaine concordance avec une empreinte digitale relevée au cours d'une enquête policière. Cette constatation sera alors communiquée, avec l'identité de la personne concernée, à l'OFP ainsi qu'aux autorités cantonales de police compétentes. Cette opération aura, de prime abord, un caractère purement informatif. Il s'agira de prévenir les autorités de police que la personne dont elles ont relevé les empreintes digitales requiert l'asile en Suisse. Cette découverte n'aura pas toujours de répercussions sur la procédure de police; cela dépendra des cas. Mais, à chaque fois, les autorités de police seront parfaitement à même de décider de la marche à suivre en toute connaissance de cause.

Dans le second cas, l'OFP constatera une certaine concordance entre une fiche dactyloscopique, portant sur dix doigts, établie à la suite d'une enquête policière ou entre des traces relevées sur les lieux d'un délit et la fiche dactyloscopique d'un requérant d'asile qui, elle, comporte les empreintes des dix doigts. L'ODR transmettra alors à l'OFP et aux autorités cantonales de police compétentes, sur leur demande, les données, éventuellement divergentes, concernant l'identité de la personne en question. Les raisons de cette opération sont les mêmes que celles qui ont déjà été mentionnées.

La liste des données qui figure aux alinéas 4 et 5 est exhaustive. Le 6e alinéa précise que les données personnelles transmises aux termes des alinéas 4 et 5 ne pourront être communiquées à l'étranger qu'avec l'accord du maître du fichier. Ce dernier sera responsable du respect des principes énoncés à l'article 6 LPD réglementant la communication des données à l'étranger.

7e alinéa Destruction

La présente disposition reflète le droit actuellement en vigueur; seules les mesures complémentaires concernant les personnes à protéger sont nouvelles (cf. art. 12, 4e al., OA1).

Selon la lettre a, les empreintes digitales d'une personne reconnue comme réfugié et ayant reçu l'asile en Suisse sont détruites. Les empreintes digitales d'un requérant d'asile dont la demande a abouti à une décision négative ou à une décision de non-entrée en matière sont détruites dix ans après le rejet de la demande entrée en force ou après le règlement du cas, à la suite soit du retrait de la demande soit de son classe-

ment. Ce délai relativement long s'impose pour les raisons suivantes. Premièrement, une décision négative n'entraîne pas obligatoirement le départ ou l'expulsion de l'étranger, mais se solde de plus en plus souvent par l'admission provisoire. Cette mesure de remplacement adoptée en cas d'exécution impossible d'une décision de renvoi peut durer plusieurs années. En conservant les fiches dactyloscopiques pendant trop peu de temps, on ne pourrait plus déterminer, en comparant leurs empreintes digitales, si des personnes entrées en Suisse sont en fait des individus qui ont déjà séjourné dans notre pays et dont le renvoi n'a pu être exécuté à l'époque qu'après des mois, voire des années. Deuxièmement, l'expérience montre que nombre de requérants d'asile ne reviennent en Suisse qu'après avoir séjourné plusieurs années dans d'autres Etats européens. La fixation d'un délai plus court ne permettrait donc pas de couvrir ces cas. Le but premier de la prise d'empreintes digitales étant d'empêcher les abus en interdisant le dépôt de demandes multiples, il serait peu judicieux de fixer un délai trop court.

Article 96 Système d'enregistrement

Depuis 1984, l'ODR et les autorités de recours emploient, eux aussi, de plus en plus les technologies modernes d'information et de communication. Les opérations sont aujourd'hui de plus en plus souvent exécutées à l'aide de systèmes électroniques de traitement des données. C'est le cas notamment de l'enregistrement de toutes les personnes qui, ayant présenté une demande d'asile, relèvent de la compétence de l'ODR, le cas aussi de la saisie de certaines affaires, soumises à un contrôle. Pour la CRA et le Service des recours du DFJP, il s'agit d'enregistrer les recours déposés. A cet égard, il faut relever que les autorités de recours ne sont soumises à la loi sur la protection des données que pour le traitement de données qui a lieu avant ou après la procédure. Selon l'article 2, 2e alinéa, lettre c, LPD, celle-ci n'est en effet pas applicable aux procédures administratives d'instance supérieure qui sont pendantes.

Etant donné que dans ce contexte, sont également saisies des données personnelles qui, selon l'article 3, lettre c, LPD, doivent être considérées comme des données sensibles (par exemple, toute information sur la religion et l'appartenance ethnique d'un requérant d'asile), il convient de créer, pour traiter ces données, la base juridique formelle requise aux articles 17 et 19 LPD, l'ordonnance relative au système d'enregistrement automatisé des personnes AUPER (ordonnance AUPER; RS 142.315) ne satisfaisant pas à cette exigence.

Le 1er alinéa précise que l'ODR exploitera un système automatisé d'enregistrement et il indique à quelles fins. Ce système servira non seulement pour l'enregistrement déjà évoqué de personnes et d'affaires les concernant (y compris un contrôle de gestion), mais aussi pour l'exécution de travaux internes, tels que l'obtention d'un dossier. Il sera également utilisé à des fins de statistique. Les données statistiques sont employées, d'une part, pour accomplir des tâches internes en matière de direction et de gestion et, d'autre part, pour répondre au grand public, de plus en plus avide de chiffres dans le domaine de l'asile.

Le 2e alinéa, en complément de l'article 91, prévoit expressément que ce système permettra la saisie et le traitement de données sensibles, telles que des informations

sur l'appartenance religieuse ou ethnique d'un individu ou sur les prestations sociales perçues par lui, y compris le remboursement des frais de maladie. Cette énumération n'est pas exhaustive. Il serait donc possible, si nécessaire, de saisir et de traiter d'autres données sensibles.

Le 3e alinéa contient une norme de délégation à l'intention du Conseil fédéral, le chargeant d'édicter des dispositions d'exécution relatives à l'organisation et à l'exploitation du système. Il devra en faire de même pour la liste des données à saisir, l'accès aux dites données, l'habilitation à les traiter, ainsi que pour leur durée de conservation, leur archivage et leur destruction.

Article 97 Communication de données enregistrées

Dans l'administration hautement spécialisée d'aujourd'hui, il est indispensable que les autorités dont les domaines d'activités sont liés collaborent étroitement si elles veulent remplir leurs tâches en disposant de tous les renseignements pertinents. La collaboration est tout aussi importante qu'il s'agisse d'efficacité et d'économie des ressources ou qu'il soit question du respect des droits de la personnalité. Le domaine de l'asile est un domaine dont la procédure et les données intéressent nombre d'autorités et d'organisations, les requérants d'asile apparaissant dans tous les "domaines de la vie" (travail, assistance, logement, perpétration de délits, etc.). Les autorités et les organisations les plus diverses sont, pour ces raisons, en contact avec les requérants d'asile et ont besoin d'informations les concernant. Ces autorités ne pourraient pas se procurer elles-mêmes les données fournies par l'ODR, ou alors en engageant des moyens énormes. Aussi faut-il déterminer, sur la base des considérations énoncées ci-dessus, quelles autorités peuvent bénéficier des données enregistrées par l'ODR. Il convient de noter à ce propos que les utilisateurs n'auront pas tous accès à la totalité des données saisies dans ce système. En réalité, ils n'auront accès qu'aux données absolument nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches inscrites dans la loi. C'est la raison pour laquelle l'ODR doit, avant d'installer un accès en ligne, établir avec précision si cette décision est conforme aux principes de droit relatif à la protection des données.

Le 1er alinéa réglemente la communication de données effectuée au moyen d'une procédure d'appel. A cet égard, l'établissement d'une base juridique formelle s'impose, conformément à l'article 19 LPD, lorsqu'il s'agit de données sensibles ou de profils de la personnalité. Le système d'enregistrement, qui contient de telles données (cf. art. 96), dresse la liste exhaustive des autorités auxquelles l'ODR pourra accorder, sur la base des considérations énoncées ci-dessus, un accès en ligne à certaines données. Sont en priorité concernées les autorités dont les activités relèvent du droit d'asile, à savoir les autorités cantonales de la police des étrangers et de l'assistance, les autorités fédérales chargées de la sûreté intérieure, la CRA, le Service des recours du DFJP et le Coordinateur du Département fédéral des affaires étrangères en matière de politique internationale des réfugiés (let. a, b [in fine], d, e, g).

Les autorités fédérales compétentes en matière de police (let. b) auront elles aussi besoin d'accéder au système d'enregistrement afin de pouvoir identifier rapidement une personne dont le dossier est en traitement. Il s'agira pour elles de se renseigner

sur le statut (autorisation de résidence) d'un individu en Suisse ou de déterminer à quel stade d'une procédure il se trouve. Le résultat de cette enquête pourra fort bien être dans l'intérêt de la personne concernée et lui être bénéfique, par exemple, lorsqu'il confirmera son statut de requérant d'asile, en vertu duquel elle a le droit de résider sur le territoire suisse pendant la procédure. Il ne s'agira donc pas d'accorder un accès aux données à des fins de recherche, mais d'identification. Vu la fréquence de ces cas et l'urgence des enquêtes (police de sûreté, tribunaux), l'octroi d'un tel accès est indispensable. L'adoption de l'autre solution, qui consisterait à dispenser au cas par cas l'aide administrative par courrier ou par téléphone, entraverait inutilement la collaboration entre les autorités.

Les domaines d'activités de l'ODR et de l'OFE sont étroitement liés: les requérants d'asile sont en effet des étrangers qui jouissent d'un statut particulier. C'est surtout en matière de renvoi et d'admission provisoire que les tâches et les compétences de ces deux autorités se recouvrent très largement. Un accès en ligne au système d'enregistrement est donc indispensable à l'Office fédéral des étrangers (let. c).

Les postes-frontière ainsi que les autorités cantonales et communales de police ont aussi besoin d'un accès en ligne pour exercer leurs contrôles. Les postes-frontière doivent être à même de savoir immédiatement si la personne qui vient de franchir clandestinement la frontière suisse a déjà séjourné auparavant en Suisse ou si elle a déjà été frappée d'une décision définitive de renvoi. De même, les autorités cantonales et communales de police doivent pouvoir établir rapidement si une personne soumise à un contrôle d'identité ou faisant l'objet d'une enquête a déposé une demande d'asile. Il importe que ces renseignements puissent être obtenus également de nuit, les dimanches et jours fériés, donc en dehors des heures de bureau.

Le Contrôle fédéral des finances a besoin d'un accès en ligne au système d'enregistrement pour surveiller les finances, s'agissant du remboursement des prestations d'assistance fournies par les cantons aux requérants d'asile et aux réfugiés reconnus. La loi fédérale du 28 juin 1967 sur le contrôle fédéral des finances (RS 614.0) prévoit du reste, à l'article 10, que toutes les autorités fédérales doivent permettre au Contrôle fédéral des finances d'accéder aux données dont il a besoin pour remplir ses fonctions de surveillance (FF 1994 III 1843).

Enfin, les offices cantonaux de l'emploi ont également besoin d'accéder au système d'enregistrement pour vérifier que le requérant d'asile qui demande un permis de travail n'est pas frappé, conformément à l'article 40, d'une interdiction de travailler.

D'autres autorités ou organisations recevront régulièrement des données extraites du système d'enregistrement sans avoir pour autant besoin d'un accès en ligne. Cette transmission peut se faire par la remise de bandes magnétiques ou de listes. Le 2e alinéa précise à qui des données seront ainsi transmises.

Le 3e alinéa arrête que les données personnelles communiquées conformément aux 1er et 2e alinéas ne pourront être transmises à un Etat étranger sans l'accord du maître du fichier, à savoir l'ODR. L'article 6 LPD s'applique par analogie.

L'idée-force de la protection des données, à savoir que celles-ci ne doivent être ni accessibles ni traitées par des tiers non concernés, découle du principe de la proportionnalité: les données personnelles ne doivent être accessibles et traitées par des tiers que lorsqu'elles sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Dans le cas d'un traitement automatisé des données, le système devra être conçu de façon à respecter l'idée-force énoncée. Le 4e alinéa fixe expressément cette obligation.

Article 98 Système d'information et de documentation

L'ODR doit disposer de la meilleure information et de la meilleure documentation possibles dans son domaine. Là encore, les archives et les systèmes de classement utilisés jusqu'ici (sur papier) sont peu à peu remplacés par des systèmes électroniques de traitement des données. L'ODR a, en collaboration avec la CRA, mis sur pied un système d'information et de documentation. Ce système se compose de diverses banques de données, dans lesquelles sont mémorisés les informations et les documents importants pour l'ODR et la CRA. A la différence du système d'enregistrement évoqué à l'article 96, ce système d'information et de documentation regroupe en premier lieu des données et des informations spécifiques. L'ODR gère aujourd'hui les banques de données suivantes: Documentation de l'ODR sur les pays, Documents judiciaires de l'ODR et Documentation juridique et spécialisée de l'ODR. La banque de données Documentation sur les pays contient des données et des informations sur les principaux pays de provenance des requérants d'asile, comme des indications sur la structure de l'Etat, la justice, le respect des droits de l'homme, les partis politiques, des événements tels que les manifestations et les tentatives de coup d'Etat. La plupart des informations proviennent de sources publiques, comme les journaux ou les rapports des organisations de défense des droits de l'homme et des oeuvres d'entraide. Cette banque de données regroupe également des publications propres à l'office, telles que les rapports et les analyses sur les pays. La banque de données Documents judiciaires est une banque de données de référence, permettant d'établir quels documents judiciaires sont entre les mains de l'ODR. Il s'agit là, entre autres, de jugements et de citations à comparaître qui ont été fournis comme preuves à l'ODR au cours des procédures d'asile. Ces jugements peuvent aussi servir à se faire une opinion dans d'autres affaires, comme "modèles" pour évaluer l'authenticité d'un document émanant d'un pays ou d'un tribunal ou lorsqu'il s'agit de jugements dans un procès collectif. Les jugements eux-mêmes ne figurent pas dans la banque de données. Enfin, la banque de données Documentation juridique et spécialisée contient tout particulièrement des documents concernant la pratique de l'ODR en matière d'administration et de décision ainsi que des expertises juridiques relatives aux questions d'asile et de réfugiés.

La CRA gère deux banques de données dans ce système d'information et de documentation: la Documentation juridique de la CRA et la Documentation spécialisée de la CRA. Ces banques de données contiennent les mêmes sortes de documents que la documentation juridique et spécialisée de l'ODR. L'ODR et la CRA disposent de leurs banques de données indépendamment l'un de l'autre. Ils ne collaborent qu'en ce qui concerne l'infrastructure et l'exploitation au sens technique.

Le 1er alinéa crée, pour ce système d'information et de documentation, la base juridique rendue nécessaire par les articles 17 et 19 LPD. Comme nous l'avons mentionné, il s'agit d'un système composé de données spécialisées, même s'il arrive parfois que des données personnelles, telles que des données sensibles ou des profils de la personnalité, soient mémorisées dans un texte. A l'heure actuelle, il n'est pas impossible que la banque de données Documents judiciaires contienne des données personnelles (nom, prénom et année de naissance). Dans les autres banques de données, les données personnelles sont soit rendues anonymes, soit devenues partie intégrante d'un document public enregistré dans la banque de données.

Les 2e et 3e alinéas délimitent le cercle des utilisateurs. Il convient pour cela de déterminer si une banque de données contient également des données sensibles et des profils de la personnalité ou des informations essentiellement techniques ou provenant de sources publiques. Dans ce dernier cas, ces données peuvent être communiquées sur demande à des utilisateurs externes qui utilisent une procédure d'appel. Ces utilisateurs ne peuvent évidemment recourir à ce système que s'ils prouvent qu'ils ont besoin d'accéder aux informations pour exécuter une tâche que la loi leur impose. Il s'agira en l'occurrence d'autorités et de services concernés par les problèmes liés à l'asile et aux réfugiés, tels que le Secrétariat général du département, le Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés du DFAE, les autorités cantonales de police des étrangers ou l'Auditeur en chef de l'Armée suisse. Ce dernier, par exemple, doit pouvoir, pour mener ses enquêtes sur les crimes de guerre, recourir aux connaissances spécialisées que l'ODR possède sur les pays.

Le 4e alinéa contient une norme de délégation à l'intention du Conseil fédéral, le chargeant d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires concernant notamment le droit d'accès au système et la protection appropriée des données personnelles qui sont saisies.

21.08 Chapitre 8: Voies de droit

21.081 Section 1: Procédure de recours au niveau cantonal

Article 99

Conformément au 1er alinéa, les cantons doivent prévoir au minimum une instance de recours, qui tranchera en cas de contestation d'une décision émanant d'une autorité cantonale. Ce principe est davantage mis en valeur dans la formulation proposée, laquelle s'inspire fortement de l'article 33, 1er alinéa, de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) que dans l'article 46, 1er alinéa (actuel).

Le 2e alinéa comporte une règle selon laquelle les recours contre les décisions et les prononcés sur recours d'autorités cantonales de dernière instance sont régis par les dispositions générales relatives à la procédure fédérale, pour autant que la présente loi n'en dispose pas autrement.

21.082 Section 2: Procédure de recours au niveau fédéral

Article 100 Commission suisse de recours en matière d'asile

Le 1er alinéa de cette disposition correspond à l'article 11, 4e alinéa (*actuel*), inchangé quant au fond. Les 2e et 3e alinéas ont été ajoutés.

Afin de prévenir le morcellement du droit dans la jurisprudence de la CRA et, donc, d'assurer l'unité la plus grande possible du droit, les 2e et 3e alinéas prévoient certains mécanismes réglant les compétences et la coordination. Le 2e alinéa notamment doit créer un instrument légal permettant d'élaborer des lignes directrices contraignantes pour la jurisprudence de la CRA.

Article 101 Compétence

Le 1er alinéa correspond sur le fond à l'article 11, 2e alinéa (*actuel*). Les décisions de l'ODR prises aux termes des lettres a à e peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la CRA qui statuera en dernière instance. Les lettres b et d, l'une un ajout, l'autre une modification par rapport au droit actuel, sont à mettre en relation avec le chapitre 4 sur l'octroi de la protection provisoire et le statut juridique des personnes à protéger. Selon la lettre b, le refus d'accorder la protection provisoire, que prévoient les articles 66 et 67, peut être attaqué par voie de recours. La lettre d se réfère aux articles 60 et 61 ainsi qu'aux articles 74 et 75 sur la révocation et l'extinction de l'asile ou de la protection provisoire.

La lettre e est, elle aussi, nouvelle. Jusqu'à présent, il appartenait au DFJP de trancher les recours contre des décisions de levée d'admission provisoire concernant toutes les catégories d'étrangers. Etant donné que, selon la lettre c, la décision en matière de recours contre des décisions de renvoi incombe en dernière instance à la CRA, il semble conforme à la systématique du droit que désormais ce soit elle également qui traite les recours interjetés contre la levée d'une admission provisoire, pour autant que cette dernière ait été prononcée au cours d'une procédure d'asile. Cependant, le département restera compétent, comme par le passé, en matière de recours contre des décisions de levée d'admission provisoire prises par l'ODR à l'encontre d'étrangers, pour autant que celles-ci n'aient pas été rendues en liaison avec une procédure d'asile (cf. art. 20, 1er al., let. b, LSEE).

S'agissant du nouvel alinéa 2, nous renvoyons au commentaire relatif à l'article 41, 3e alinéa (cf. ch. 21.025).

La loi sur la protection des données contient, à l'article 25, des dispositions en matière de voies de droit qui s'appliquent également au traitement des données personnelles dans le domaine de l'asile. Il n'existe pas de motif qui justifierait une réglementation dérogatoire. La mention expresse de la loi sur la protection des données au 3e alinéa sert à clarifier les choses.

Le 4e alinéa correspond à l'article 11, 5e alinéa (*actuel*). Par autres recours que ceux qui sont énoncés aux alinéas 1 à 3, il faut notamment comprendre ceux qui sont inter-

jetés contre des décisions de l'ODR, adressées non pas contre des personnes relevant du domaine de l'asile, mais contre des étrangers en général. En outre, le 4^e alinéa sera applicable aux recours formulés en vertu de l'article 26, 3^e alinéa: la décision incidente concernant l'attribution d'un requérant d'asile à un canton pourra être attaquée devant le département, le seul motif recevable étant la violation du principe de l'unité de la famille.

Article 102 Motifs de recours

Cette disposition, divisée désormais en deux alinéas pour des raisons relevant de la technique législative, correspond, quant au fond, à l'article 11, 3^e alinéa (*actuel*).

Article 103 Décisions incidentes susceptibles de recours

La teneur matérielle de cette disposition est reprise en principe telle quelle de l'article 46a (*actuel*). Cependant, pour des raisons de technique législative, il y a deux alinéas.

Le 1^{er} alinéa dispose que les décisions incidentes prises en application de l'article 10, 1^{er} à 3^e alinéas, des articles 18 à 45 LA et de l'article 22a LSEE ne peuvent être contestées qu'en recourant contre la décision finale. Est réservé le recours contre des décisions d'attribution de requérants à un canton conformément à l'article 26, 3^e alinéa. Comme nous l'avons mentionné plus haut s'agissant de l'article 102, 4^e alinéa, ces décisions ne pourront être attaquées que si le principe de l'unité de la famille a été violé. L'instance de recours est le DFJP.

Le 2^e alinéa, lettre b, est à mettre en relation avec l'article 66, 3^e alinéa, selon lequel la procédure sur une éventuelle demande de reconnaissance de la qualité de réfugié sera suspendue lorsqu'une personne se verra accorder la protection provisoire. Pour exclure une procédure dans la procédure, on a inscrit le principe selon lequel la décision de suspension conformément à l'article 66, 3^e alinéa, ne peut être attaquée.

Les décisions incidentes au sens du 2^e alinéa pourront être contestées auprès de la commission de recours.

Article 104 Délai de traitement des recours

Cette disposition correspond à l'article 46b (*actuel*). Du fait des nouvelles dispositions du chapitre 4 (octroi de la protection provisoire et statut des personnes à protéger), l'article 104 contient en plus un renvoi à l'article 33 selon lequel les recours contre des décisions de non-entrée en matière après la levée de la protection provisoire devront également faire l'objet d'une décision dans les six semaines.

Article 105 Délais de procédure

Cette disposition correspond, quant au fond, à l'article 46c (*actuel*).

Article 106 Procédure simplifiée

La première phrase reprend tel quel l'article 46d, 1ère phrase (*actuel*). La modification rédactionnelle opérée dans la deuxième phrase précise que, dans chaque cas, la décision prise sur un recours manifestement infondé ne doit être que sommairement motivée. Ainsi, à l'échelon des recours aussi, il est tenu compte de la rationalisation de la procédure.

Article 107 Effet suspensif et exécution immédiate

Le titre médian ainsi que les alinéas 1 à 3 correspondent, à l'exception de certaines modifications rédactionnelles, à l'article 47, alinéas 1 à 2^{bis} (*actuel*), dans la version de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le 4e alinéa correspond à l'article 47, 3e alinéa (*actuel*), dans la version de l'APA.

21.09 Chapitre 9: Collaboration internationale et commission consultative

Article 108 Collaboration internationale

Le principe selon lequel la Confédération participe, au niveau international, à la recherche de solutions aux problèmes relatifs aux réfugiés, notamment en collaborant avec le HCR, est déjà inscrit à l'actuel article 48.

Le fait que la Confédération participe, d'une part, à la recherche de solutions aux problèmes relatifs aux réfugiés à l'étranger, d'autre part, à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés, doit être précisé à l'article 108. La Confédération intensifie, à cet effet, notamment la coopération internationale avec les Etats membres de l'Union européenne (UE), de même qu'avec les Etats d'Europe centrale et orientale. De plus, cette disposition constitue la base légale du financement volontaire par la Confédération d'activités assurées par les organisations internationales (par exemple le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations [OIM]) et de programmes (notamment ceux du Centre international pour le développement de politiques migratoires [CIDPM]), visant à endiguer les mouvements migratoires incontrôlés. Enfin, cet article comporte l'obligation faite à la Confédération de soutenir les mesures préventives prises dans le domaine des migrations.

Article 109 Commission consultative

Le texte de cette disposition correspond à l'article 49 (*actuel*), inchangé quant au fond.

21.10 Chapitre 10: Dispositions pénales concernant le chapitre 5, section 2

Articles 110 à 113

Afin que les dispositions du chapitre 5, section 2, soient systématiquement respectées, des dispositions pénales ont été intégrées dans la loi sur l'asile, comme dans le cas de la loi sur l'AVS (art. 87 à 90 LAVS). L'arrêté fédéral sur les mesures d'économie a déjà introduit ces mesures. Pour être précis, on ne pouvait pas se contenter de renvoyer aux normes pénales de la LAVS.

Sont notamment punissables les actes suivants:

- obtenir le versement des sûretés, au moyen de déclarations inexactes ou incomplètes;
- faire des déclarations inexactes ou incomplètes sur le salaire soumis à l'AVS, déterminant pour le calcul des sûretés;
- se soustraire à l'obligation de fournir des sûretés selon l'article 81, 4e alinéa;
- enfin, ne pas utiliser, en tant qu'employeur, la retenue de salaire de son employé aux fins prévues.

L'ODR a constaté qu'un nombre toujours croissant d'employeurs sont concernés par cette dernière disposition. Or, comme les commandements de payer ultérieurs ne sont honorés qu'après tergiversation, voire ignorés, il en résulte un surcroît de travail administratif considérable pour l'ODR. Par ailleurs, si l'employeur n'est plus solvable, la personne astreinte à fournir des sûretés perdra la partie de son salaire que l'employeur aurait dû verser sur son compte sûretés. Une telle attitude de la part de l'employeur justifie la sanction prévue.

A l'instar des dispositions pénales de la LAVS, les poursuites pénales doivent relever des cantons. Etant donné que les articles 6 et 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0) ne sont applicables qu'à la poursuite et à la sanction des infractions déférées devant une autorité administrative de la Confédération, ceux-ci sont expressément déclarés applicables en l'espèce.

21.11 Chapitre 11: Dispositions finales

Article 114 Exécution

Cette disposition reflète le droit actuellement en vigueur. Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution nécessaires à l'application de la loi sur l'asile.

Article 115 Abrogation du droit en vigueur

Le présent projet constituant une révision totale, l'actuelle loi sur l'asile du 5 octobre 1979 devra être abrogée.

L'arrêté fédéral sur les mesures d'économie arrive à échéance le 31 décembre 1997. La teneur de ses dispositions a été reprise dans une large mesure dans la loi sur l'asile entièrement révisée. Si cette dernière devait entrer en vigueur avant le 1er janvier 1998, l'arrêté fédéral deviendrait caduc et devrait donc être abrogé au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile.

Article 116 Dispositions transitoires

1er alinéa

Selon le 1er alinéa, les procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront régies par le nouveau droit. Ce principe connaît les exceptions suivantes:

2e alinéa

La disposition figurant à l'actuel article 17, 2e alinéa, et donnant aux cantons la possibilité de délivrer une autorisation de séjour de police des étrangers aux requérants dont la demande est pendante depuis plus de quatre ans (réglementation dite des cas de rigueur) est supprimée par le nouveau droit. Dès lors, le 2e alinéa des dispositions transitoires dispose que les procédures pendantes en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour de police des étrangers aux termes de l'article 17, 2e alinéa (*actuel*), deviennent sans objet à l'entrée en vigueur de la présente loi, et ce, à tous les niveaux de la procédure. Sont concernés les autorités cantonales, l'OFE ainsi que le département et le Tribunal fédéral en leur qualité d'instances de recours. Suite au remplacement de la réglementation actuelle par la nouvelle conception définie à l'article 41, 3e alinéa, il appartiendra à l'ODR ou à la CRA de décider, lors de l'examen de l'exécution du renvoi, s'il y a lieu d'ordonner, en raison d'un cas grave de détresse personnelle, une admission provisoire lorsqu'aucune décision exécutoire n'a été rendue dans les quatre ans qui suivent le dépôt de la demande d'asile.

3e alinéa

A l'exception de la procédure conformément à l'article 17, 2e alinéa (*actuel*), la CRA et le département demeurent compétents pour tous les recours pendants auprès d'eux.

4e alinéa

L'entrée en vigueur de la présente loi abrogera la disposition relative à l'admission provisoire de groupes d'étrangers (art. 14a, 5e alinéa, LSEE [*actuel*]), la nouvelle réglementation sur l'octroi de la protection provisoire (chapitre 4) remplaçant la disposition actuelle. S'agissant des personnes admises à titre provisoire en vertu de ce même article au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions du nouveau chapitre 4 leur seront appliquées à partir de ce moment. Afin que cette modification ne cause pas de préjudice à ces personnes, la durée de leur résidence sur sol suisse en tant qu'étrangers admis provisoirement en groupe sera comptée pour le calcul de la durée de leur séjour en Suisse aux termes de l'article 70, 2e et 3e alinéas.

5e alinéa

Conformément à l'article 76, 1er alinéa, les cantons garantiront désormais l'assistance à toutes les personnes qui, en vertu de la loi sur l'asile, séjournent en Suisse. Jusqu'à présent, la compétence en matière d'assistance était partagée entre la Confédération et les cantons. Le 5e alinéa prévoit un délai transitoire de deux ans durant lequel le droit actuel restera valable pour la compétence en matière d'assistance. Ce délai devra donner aux autorités et oeuvres d'entraide concernées le temps de s'adapter à la nouvelle réglementation.

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

221 Remarque préliminaire

Les articles 14a à 14c ainsi que l'article 20, 1er alinéa, lettre b, LSEE sont en étroite relation quant au fond avec la loi sur l'asile. Les modifications de ces articles n'entreront en vigueur que lorsque le Parlement, et s'il y a demande de référendum le peuple, auront approuvé la loi sur l'asile. En revanche, les autres amendements de la LSEE (cf. art. 21, 22a à 22g, 24a, 25, 25a et 25b; disposition transitoire; introduction d'une abréviation du titre; titres précédant des articles) pourront entrer en vigueur indépendamment de l'approbation de la loi sur l'asile. C'est pourquoi les modifications de la LSEE seront publiées sous forme de deux actes distincts.

222 Modification des articles 14a à 14c

Article 14a, 2e à 4e alinéas

L'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile (APA), en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995, a entraîné l'amendement des 2e à 4e alinéas. Sa modification du 23 juin 1995 a porté sur la prorogation de sa validité jusqu'au 31 décembre 1997. Les 3e et 4e alinéas sont intégrés tels quels dans la LSEE. Le 2e alinéa (*actuel*) précisait que l'exécution du renvoi n'était pas possible lorsque l'étranger ne pouvait être renvoyé ni dans son pays d'origine ou de provenance ni dans un Etat tiers. Un point litigieux était de savoir si un étranger qui, théoriquement, pouvait rentrer de son plein gré, mais ne voulait le faire, relevait du 2e alinéa (*actuel*) ou non. Les étrangers qui ne peuvent gagner leur pays d'origine ou de provenance ou un Etat tiers que parce qu'ils refusent de partir ne tombent pas sous l'article 14a, 2e alinéa, ces personnes étant responsables de l'empêchement. Cette remarque est clairement exprimée dans la nouvelle formulation (cf. à ce propos la décision de la CRA du 27 juin 1995 dans l'affaire I.H.; JICRA 1995/14). Dans de tels cas, l'exécution est considérée possible; aussi l'admission provisoire n'est-elle pas ordonnée.

Article 14a, alinéa 4^{bis}

Afin de savoir si un renvoi est exécutable, l'ODR ou la CRA se fonde désormais sur un quatrième critère: il ne suffira pas que l'exécution soit possible, licite et qu'elle puisse être raisonnablement exigée (al. 2 à 4); il faudra aussi que la personne concernée ne se trouve pas dans une situation grave de détresse personnelle en Suisse (et non à l'étranger). Ce critère n'interviendra toutefois que si les autorités précitées n'ont pas rendu de décision définitive d'octroi de l'asile ou de renvoi dans les quatre ans qui ont suivi le dépôt de la demande d'asile. Nous renvoyons d'ailleurs à ce sujet aux commentaires figurant sous le chiffre 21.025, concernant l'article 41, 3e alinéa, LA.

Article 14a, 5e alinéa

La réglementation, prévue par la loi sur l'asile, de la procédure et du statut accordé à la nouvelle catégorie de personnes introduite dans la loi, à savoir les personnes à protéger, entraîne la suppression de l'admission provisoire de groupes jusqu'ici réglementée par la LSEE (5e al.). En revanche, l'admission provisoire d'individus est maintenue dans des cas particuliers, où l'exécution du renvoi n'est pas possible, pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée.

Article 14a, 6e alinéa

Conformément au 4e alinéa, l'exécution ne peut être raisonnablement exigée si elle implique une mise en danger concrète de l'étranger. Il en va de même dans les cas graves de détresse personnelle conformément à l'article 41, 3e alinéa, LA. Ledit alinéa ne s'applique toutefois pas lorsque l'étranger refoulé ou renvoyé a compromis la sécurité et l'ordre publics ou leur a porté gravement atteinte.

Article 14b, alinéa 2^{bis}

En conséquence, une admission provisoire, ordonnée conformément à l'article 14a, alinéa 4^{bis}, peut être levée si la condition de son octroi, à savoir l'existence d'une situation grave de détresse personnelle (cf. art. 41, 3e al, LA), n'est plus remplie. De même, nous estimons que l'admission provisoire accordée en cas de détresse personnelle devrait pouvoir être révoquée lorsque la personne concernée a été condamnée par une autorité judiciaire pour crime ou délit ou lorsque sa conduite, dans son ensemble, et ses actes permettent de conclure qu'elle ne veut pas s'adapter à l'ordre établi dans notre pays ou qu'elle n'en est pas capable (cf. art. 10, 1er al., let. a et b).

Article 14b, 3e alinéa

Nous renvoyons à ce sujet aux commentaires concernant l'article 14a, 5e alinéa.

Article 14b, 4e alinéa

L'article 14b actuellement en vigueur prévoit que la Confédération prend à sa charge les frais de départ des personnes admises à titre provisoire, dans la mesure où celles-ci sont sans ressources. Désormais, la Suisse, ayant tout intérêt à encourager le retour volontaire, doit pouvoir octroyer des aides au retour. Etendre l'aide au retour aux

étrangers admis provisoirement qui veulent quitter la Suisse ou qui, frappés d'une décision de renvoi entrée en force, doivent partir est une mesure des plus logiques, également pour des raisons financières: le départ volontaire supprime les frais qu'entraîne l'exécution sous contrainte. Afin de mettre en place la législation la plus claire possible, il est opportun de se référer à la réglementation relative aux requérants d'asile, d'autant que rien ne justifie une différence de traitement entre ces deux catégories.

Article 14c, 1er alinéa

L'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois à chaque fois, pour autant qu'elle ne doive pas être levée conformément à l'article 14b, 2e alinéa. L'article 14b, alinéa 2^{bis}, donne une nouvelle raison de lever cette mesure, à savoir lorsqu'il n'y a plus de situation grave de détresse personnelle au sens de l'article 41, 3e alinéa, de la loi sur l'asile ou lorsque l'on est en présence des motifs cités à l'article 10, 1er alinéa, lettre a ou b.

Article 14c, 2e et 3e alinéas

Voir les commentaires figurant sous l'article 14a, 2e à 4e alinéas. Ces alinéas sont intégrés tels quels dans la LSEE.

Article 14c, 4e à 6e alinéas

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie, c'est l'article 14c, 4e à 6e alinéas (*actuel*) qui réglementait la fixation, l'octroi, le remboursement et le décompte des prestations d'assistance, ainsi que le remboursement par la Confédération des frais d'assistance engagés par les cantons à l'intention des étrangers admis à titre provisoire. Les dispositions étaient en principe les mêmes que celles applicables aux requérants d'asile, sauf pour les sûretés: alors que les demandeurs d'asile doivent généralement fournir des sûretés sous la forme d'une déduction de leur revenu calculée sur la base d'un pourcentage, l'ancienne réglementation laissait aux cantons le soin de décider si, et sous quelle forme, les personnes admises à titre provisoire devaient fournir des sûretés (art. 14c, 4e al. in fine, LSEE [*actuel*] ainsi que art. 6, 4e et 5e al., de l'ordonnance sur l'admission provisoire des étrangers). L'obligation de fournir des sûretés, introduite en 1990 à l'échelle fédérale pour les requérants d'asile et appliquée de la même façon dans tous les cantons, s'étant révélée efficace, elle a également été adoptée, pour les personnes admises à titre provisoire, dans le cadre de l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie, référence étant généralement faite à l'article 21a LA (*actuel*). A cela s'ajoute aussi la possibilité de rembourser, sous la forme de forfaits, les prestations d'assistance fournies par les cantons.

En ce qui concerne le fond, le 4e alinéa correspond, malgré quelques modifications rédactionnelles, à l'actuel article 14c, 6e alinéa. Si l'assistance fournie aux réfugiés admis provisoirement est régie, en vertu de la convention de Genève, par les dispositions applicables aux réfugiés, le versement des prestations d'assistance aux personnes admises provisoirement est toujours effectué conformément aux dispositions du

chapitre 5 applicables aux requérants d'asile. Selon l'article 83, 1er alinéa, lettre a, LA, la Confédération verse aux cantons pour leurs dépenses en matière d'assistance le même forfait que celui qui est prévu pour les requérants d'asile (5e al.).

S'appuyant sur l'article 14c, 7e alinéa (*actuel*), la Confédération remboursait de manière forfaitaire aux cantons les frais d'assistance pour chaque personne admise à titre provisoire jusqu'au jour de l'exécution du renvoi. L'article 12, 1er et 2e alinéas, de l'ordonnance sur l'admission provisoire des étrangers précise que certes la Confédération peut lever l'admission provisoire en tout temps, mais qu'il appartient au canton de fixer le délai de départ jusqu'à l'expiration duquel la Confédération doit prendre les dépenses en charge. Pour éviter que les cantons ne fixent des délais de départ excessivement longs aux frais de la Confédération, le nouvel alinéa 5 lui donne la possibilité de déterminer dans chaque cas, en même temps que la levée de la protection provisoire, le délai à l'expiration duquel elle suspendra ses versements. Ce système correspond à une pratique analogue à l'endroit des requérants d'asile déboutés; en effet, l'office fédéral fixe un délai de départ individuel, période pendant laquelle la Confédération prend les frais à sa charge, tandis que le canton est compétent pour le départ du requérant débouté.

Le 6e alinéa reprend, avec des changements rédactionnels, le contenu de l'article 14c, 10e alinéa, de l'arrêté fédéral sur les mesures d'économie.

223 Compétence en matière de recours (art. 20, 1er al., let. b)

Par rapport à l'article 101, 1er alinéa, lettre e, LA (cf. ch. 21.082), l'article 20, 1er alinéa, lettre b, a été adapté dans la mesure où le Service des recours du DFJP ne statue désormais plus sur les recours contre des décisions concernant la levée de l'admission provisoire accordée à des personnes relevant du domaine de l'asile, mais seulement sur ceux émanant des autres domaines relatifs aux étrangers. Etant donné que, conformément à l'article 101, 1er alinéa, lettre c, LA, la CRA statue en dernière instance sur les recours contre des décisions de renvoi prononcées dans le cadre d'une procédure d'asile, il semble logique que ce soit elle - et non plus le service des recours - qui statue désormais aussi sur les recours éventuels contre la levée d'une admission provisoire dans le domaine de l'asile.

**224 Bases légales concernant la prolongation des délais
(art. 21 [nouveau]) et le soutien de l'exécution
(art. 22a [nouveau])**

Article 21 (nouveau)

Nous vous proposons, comme c'est le cas dans la loi sur l'asile (cf. art. 17, 1er al.), d'inscrire dans la LSEE une disposition faisant exception aux règles générales figurant dans la PA sur la prolongation des délais (cf. art. 22a PA).

Cette nouvelle disposition s'impose pour souligner, comme dans la loi sur l'asile, que l'obligation d'accélération de la procédure doit être prise en compte.

Cet article prend en considération des intérêts fondamentalement différents de ceux supposés dans la PA.

La réglementation d'exception proposée est aussi et surtout dans l'intérêt des étrangers touchés par les mesures de contrainte. Elle garantit que les voies de droit engagées contre les décisions restreignant la liberté personnelle seront traitées promptement, dans les délais prévus par les dispositions idoines (ou, dans les cas d'assignation à un lieu de séjour déterminé ou d'interdiction de pénétrer dans une région donnée, que la procédure ne sera pas retardée par des fêtes judiciaires).

Article 22a (nouveau)

Les cantons sont compétents pour exécuter les renvois et les expulsions (art. 43 LA et art. 15 LSEE). Ces dernières années, l'ODR, s'appuyant sur l'article 18c LA (*actuel*), les a aidés à exécuter ces mesures, ce que ceux-ci ont fort apprécié. Cette aide, fournie par la Confédération, peut notamment comporter les mesures suivantes: intervention visant à obtenir des documents de voyage, organisation des voyages de retour, coordination de la coopération entre plusieurs cantons ainsi qu'avec le Département fédéral des affaires étrangères. Cependant, cette aide devrait pouvoir être étendue à toutes les personnes relevant du domaine des étrangers. Les requérants déboutés étant des étrangers au sens de la LSEE, il est justifié d'adopter exclusivement dans ladite LSEE une disposition analogue à l'article 18c LA (*actuel*). Le DFJP aide à l'exécution et peut déléguer cette tâche notamment à l'ODR ou à l'OFE, séparément ou en commun. Il a été sciemment renoncé à une formulation potestative de la disposition en question, car l'aide à l'exécution est devenue une prestation dont les cantons ne sauraient plus se passer et, par ailleurs, l'exécution du renvoi est aussi dans l'intérêt de la Confédération.

225 Dispositions concernant la protection des données dans la LSEE (art. 22b à 22g [nouveau])

Article 22b (nouveau)

Cet article mentionne tout d'abord les principaux domaines dans lesquels des données personnelles sont traitées par l'OFE lors de l'accomplissement de ses tâches. Les données enregistrées dans le Registre central des étrangers sont énumérées en détail dans une liste de données jointe à l'ordonnance révisée du 23 novembre 1994 sur le Registre central des étrangers (ordonnance RCE; RS 142.215); y figurent également les autorisations d'accès et de traitement par les services publics raccordés.

Les données relatives aux mesures administratives et pénales ainsi qu'aux condamnations font partie des données sensibles (art. 3, let. c, LPD); leur traitement nécessite une base juridique formelle (art. 17, 2e al., LPD). Elles figurent par conséquent sous la lettre d. Dans des cas particuliers, il peut arriver que l'OFE, en exécutant les tâches prévues par la loi, traite encore d'autres données sensibles (par exemple des données concernant les opinions et les activités religieuses, philosophiques et politiques ainsi que la santé). Une loi au sens formel n'est toutefois pas requise à cet égard, conformément à l'article 17, 2e alinéa, lettre a, LPD, si ces données sont exceptionnellement indispensables à l'accomplissement d'une tâche prévue expressément dans une loi au sens formel.

Article 22c (nouveau)

1er alinéa

L'OFE est habilité à échanger des données concernant des étrangers avec les autorités d'autres pays. Selon l'article 6, 1er alinéa, LPD, aucune donnée personnelle ne peut toutefois être communiquée à l'étranger si la personnalité des personnes concernées devait s'en trouver gravement menacée, notamment du fait de l'absence d'une protection des données équivalente à celle qui est garantie en Suisse, si l'obligation de garder le secret et le devoir de discrétion devaient être violés ou s'il était porté atteinte à des intérêts publics ou privés prépondérants. La protection des données dans l'Etat destinataire est jugée équivalente en particulier lorsque les principes généraux énoncés à l'article 4 LPD sont respectés lors du traitement des données, lorsque la personne concernée a le droit d'accéder à ses données et qu'elle peut, le cas échéant, en obtenir la rectification ou la destruction (cf. message du 23 mars 1988 relatif à la loi fédérale sur la protection des données; FF 1988 II 459). Pour qu'il existe une protection des données équivalente, il faut pouvoir disposer d'une autorité de contrôle indépendante. La sécurité des données transmises doit être suffisamment garantie. Il convient de spécifier quelle est l'autorité étrangère compétente pour réceptionner les données transmises et de préciser que celles-ci ne devront pas être utilisées de manière illicite à d'autres fins. Les modalités d'une telle transmission de données sont en général formulées de façon plus détaillée dans des traités. Il est possible de communiquer des données à l'étranger dans des cas particuliers ou d'échanger régulièrement des données personnelles, par exemple dans le cadre de l'application des accords de réadmission et de transit que la Suisse a conclus avec la plupart de ses

Etats voisins. Les dispositions de la LPD doivent être prises en considération, dans le sens exposé ici, lors de la conclusion de traités.

2e alinéa

Cet alinéa dresse la liste exhaustive des données personnelles qui peuvent être communiquées dans certains cas à l'étranger. Cette liste contient les données personnelles qui sont nécessaires lors de l'application de la législation sur les étrangers (réglementation analogue à l'art. 93, 2e al., LA). Font également partie des données permettant d'identifier une personne les photos et les empreintes digitales. La prise des empreintes digitales est d'une importance considérable pour établir indubitablement l'identité d'un individu.

La liste des données énumère celles qui peuvent être communiquées à la rigueur. Les principes juridiques relatifs à la protection des données énoncés à l'article 4 LPD, en particulier le respect du but fixé et le principe de la proportionnalité, sont applicables en l'espèce. La liste ne contient que les données qui sont réellement utiles.

3e alinéa

Cet alinéa fixe la base juridique nécessaire pour prendre les empreintes digitales des étrangers, lesquelles sont utilisées pour la délivrance des visas et lors des procédures de police des étrangers. Les empreintes digitales servent exclusivement à l'identification des personnes. Elles constituent un moyen capital permettant d'éviter que les prescriptions en matière de droit des étrangers ne soient tournées, dans la mesure où établir rapidement l'identité exacte d'une personne facilite considérablement l'obtention des documents de voyage, qui font souvent défaut. L'exécution du renvoi n'est possible que lorsque la personne concernée est en possession de documents de voyage valables. Dans le cadre du projet d'Etablissement Electronique des Visas (EVA), les représentations suisses à l'étranger doivent pouvoir relever les empreintes digitales pour délivrer les visas. Le Conseil fédéral précise les modalités d'exécution, notamment en ce qui concerne la prise des empreintes digitales et l'enregistrement dans une banque de données.

Article 22d (nouveau)

1er alinéa

L'autorisation de traiter des données inclut également celle d'exploiter des banques de données (art. 3, let. e, en relation avec art. 11, 2e al., LPD). Cet alinéa fixe expressément la base juridique concernant le RCE.

2e alinéa

Cet alinéa répond à un souci de transparence en définissant le but du traitement des données dans le RCE.

Article 22e (nouveau)

1er alinéa

Toutes les autorités fédérales et cantonales qui peuvent accéder directement aux données figurant dans le RCE sont énumérées au premier alinéa. Une base juridique au sens formel concernant le raccordement n'est nécessaire qu'à partir du moment où il est possible d'accéder à des données sensibles ou à des profils de la personnalité (3e al.; art. 19, 3e al., LPD). Tous les services raccordés sont toutefois mentionnés dans le projet afin d'offrir une vue d'ensemble au niveau de la loi déjà. L'idée de départ actuelle est que le raccordement ne s'étendra pas à d'autres autorités.

Les représentations de la Suisse à l'étranger ne sont pas encore directement raccordées au RCE (let. b). Dans le cadre du projet d'Etablissement Electronique des Visas (EVA), on envisage de procéder à ces raccordements en ligne.

Les autorités raccordées ne peuvent utiliser les données du RCE que pour exécuter des tâches prévues dans la législation sur les étrangers (LSEE, loi sur l'asile, loi sur la nationalité). Les autorités qui accomplissent des tâches de police constituent une exception importante: il s'agit des autorités de police cantonales et communales (let. g) ainsi que des autorités fédérales compétentes dans les domaines de la sûreté intérieure et de la police (let. k). Elles peuvent également utiliser les données du RCE pour exécuter des tâches de police qui sortent du cadre de la LSEE. L'accès aux données est toutefois limité. En ce qui concerne les tâches de police sans rapport direct avec la police des étrangers, les données personnelles du RCE doivent servir exclusivement à l'identification des personnes (par exemple entraide judiciaire et administrative, enquêtes policières en vue de déterminer le lieu de séjour et l'adresse, etc.). En outre, les autorités de police cantonales et communales, les organes de contrôle à la frontière et les autorités fédérales compétentes dans les domaines de la sûreté intérieure et de la police n'ont accès qu'aux données suivantes:

- autorisations d'entrée et de résidence et refoulements à la frontière,
- identité, nationalité et adresse,
- but du séjour,
- profession et employeur.

Afin de soutenir efficacement la police dans ses activités (lutte contre le crime organisé, le trafic de stupéfiants et autres états de fait transfrontaliers auxquels des étrangers sont de plus en plus souvent mêlés; garantie de la sûreté intérieure), lesquelles revêtent souvent un caractère urgent, il importe d'accorder aux autorités qui accomplissent des tâches de police un accès direct au RCE.

Les étrangers savent généralement que les données obtenues grâce à leur collaboration lors de la procédure de police des étrangers peuvent aussi être utilisées pour exécuter des tâches générales de police. Le but du traitement des données est donc clair (art. 4, 3e al., LPD). Les données concernant des Suisses qui s'annoncent dans une commune sont consultées de la même façon par les autorités de police. La protection des données personnelles relatives à des tiers non concernés est expressément garantie au 2e alinéa.

La Caisse suisse de compensation (CSC) est également raccordée au RCE (let. i). Elle est l'organe d'exécution en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger (art. 62, 2e al., LAVS et art. 113, 1er al., du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants [RAVS; RS 831.101]). Il lui incombe notamment, dans le cadre de cette fonction, de traiter les demandes de prestations formulées par des assurés dont le pays d'origine a conclu avec la Suisse un accord sur la sécurité sociale (21 Etats actuellement) et de traiter les demandes de notification des périodes d'assurance en Suisse aux institutions d'assurance sociale concernées à l'étranger. La question du domicile antérieur revêt dans ce contexte une importance fondamentale. La CSC traitant à elle seule davantage de demandes de prestations en provenance de l'étranger que les autorités compétentes à l'égard des assurés résidant en Suisse, son raccordement en ligne au RCE est justifié.

2e alinéa

Cette disposition évite que des données personnelles relatives à des tiers non concernés ne soient traitées par des personnes non autorisées. Cette protection s'applique également aux données personnelles relevées lors de la procédure de police des étrangers et utilisées dans l'accomplissement de tâches de police (let. g et k).

3e alinéa

Cet alinéa confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter, par voie d'ordonnance, les dispositions nécessaires pour l'exploitation du RCE, notamment en ce qui concerne les autorisations de traitement et l'archivage des données. Le Conseil fédéral peut autoriser le raccordement d'autres autorités en modifiant l'ordonnance RCE, pour autant que la LPD ne prescrive à ce sujet aucune base juridique au sens formel.

Article 22f (nouveau)

Cet article fixe la base juridique relative au système automatisé de gestion de dossiers personnels, d'information et de documentation. Ce système vise à simplifier le déroulement de la procédure lors de l'accomplissement des tâches prévues dans la LSEE. L'accès aux dossiers personnels contenus dans le système ne sera possible que dans des cas particuliers, à savoir lorsque l'autorité qui a établi le dossier aura expressément donné son accord et mettra les données comprises dans le système à la disposition du destinataire pour un certain temps. Du point de vue de la protection des données, aucune modification fondamentale ne va donc être apportée en ce qui concerne l'utilisation des dossiers ordinaires. Il n'est notamment pas prévu, avec ce système d'enregistrement automatisé, de traiter davantage de données qu'on ne le fait actuellement (dossiers traditionnels imprimés sur papier). L'enregistrement et la transmission électroniques des dossiers de police des étrangers existants constituent la seule nouveauté. La participation d'autres offices fédéraux et des cantons est prévue.

Article 22g (nouveau)

La loi sur la protection des données contient, à l'article 25, des dispositions en matière de voies de droit qui s'appliquent également au traitement des données personnelles dans le domaine des étrangers. Il n'y a aucune raison d'établir une réglementation

tion dérogoire. Le renvoi exprès à la loi sur la protection des données apporte la précision nécessaire.

226 Confiscation des documents de voyage (art. 24a [nouveau])

Nous proposons d'adopter dans la LSEE une disposition analogue à l'article 10, 4e alinéa, LA selon laquelle des documents de voyage faux ou falsifiés de même que des documents authentiques utilisés de manière abusive peuvent être confisqués. L'adoption de l'article 24a fixera la base légale permettant aux autorités compétentes de confisquer et de saisir de tels documents dans l'ensemble du domaine des étrangers.

La confiscation dans le cadre d'une procédure pénale des documents mentionnés ci-dessus est réservée, car les autorités pénales cantonales peuvent ordonner, conformément à l'article 58 CP, la confiscation de documents de ce type.

227 Bases légales concernant la promotion de l'intégration des étrangers (art. 25, 1er al., let. i [nouveau] et art. 25a [nouveau])

Article 25, 1er alinéa, lettre i (nouveau)

La Commission fédérale des étrangers (CFE) constitue, depuis 1970, l'organe principal chargé au niveau fédéral des questions de politique d'intégration et prenant des mesures de coordination dans ce domaine. La composition hétérogène de la commission, qui compte 28 membres, de même que la multitude des contacts noués avec différents milieux pouvant contribuer concrètement à promouvoir l'intégration de la population étrangère et la compréhension mutuelle se sont révélées être des facteurs bénéfiques. Le travail d'intégration ne peut être efficace que s'il est effectué en commun à tous les niveaux par les milieux faisant autorité. La fonction de médiateur qu'exerce la CFE a donc été également reprise dans le mandat du 6 mars 1995. Il semble opportun que la commission poursuive ses investigations et ses activités orientées vers la pratique.

La CFE devant son existence à un arrêté pris par le Conseil fédéral en 1970, elle ne repose sur aucune base légale. Une telle base est néanmoins indispensable pour que certaines tâches d'intégration, comme celles qui sont mentionnées à l'article 25a (nouveau), puissent lui être confiées. Or, la politique des étrangers et celle des réfugiés se chevauchent de plus en plus. Les effets s'en faisant sentir en matière d'intégration, la CFE doit inclure les réfugiés reconnus dans ses activités. L'article 25, 1er alinéa, lettre i (nouveau), autorise le Conseil fédéral à instituer une commis-

sion consultative pour les questions liées aux étrangers. Le projet de loi du 19 juin 1981 sur les étrangers (LEtr) prévoyait déjà d'inscrire la CFE dans la loi. Cette intention n'avait donné lieu à aucune contestation.

Article 25a (nouveau)

La Confédération n'a pu jusqu'ici, faute de base juridique, soutenir que de manière indirecte et ponctuelle les efforts déployés par les cantons en matière d'intégration (par exemple dans les domaines de la formation professionnelle, de la prévention médicale et des réfugiés reconnus). A la différence du domaine des réfugiés, aucun moyen financier n'est disponible pour cofinancer des projets d'intégration comme certains travaux effectués par les services d'aide aux étrangers ou par d'autres organisations de ce type. En ce qui concerne l'information et la formation en général (cours de langues et enseignement de notions sur les institutions, les particularités et les coutumes publiques et sociales), un plus grand engagement au niveau fédéral s'impose.

Il convient d'accorder une attention particulière à l'information des autorités communales et à leur soutien. Celles-ci sont directement confrontées aux difficultés qui peuvent résulter de la présence d'étrangers, portant ainsi une grande responsabilité dans l'intégration des habitants d'origine étrangère. La publication de documentations qui signalent les principaux domaines où des problèmes se posent et proposent des solutions concrètes et possibles doit être encouragée. Mentionnons à ce sujet le manuel "Les étrangers dans la commune", publié en 1990 par la CFE, en collaboration avec les organisations faitières des villes, des communes et des bourgeoisies.

Nul ne conteste aujourd'hui que les mesures d'intégration doivent être intensifiées. Les autres efforts doivent être déployés à tous les niveaux par les milieux sociaux et politiques faisant autorité. L'incorporation dans la LSEE d'un article sur l'intégration doit servir de base pour pouvoir intensifier les efforts dans ce domaine en donnant à la Confédération la possibilité de participer financièrement au travail d'intégration.

Les subventions fédérales générales, telles que celles qui sont destinées spécifiquement à des projets, ne doivent être octroyées qu'à condition que les cantons, les communes ou des tiers participent aux frais. Il conviendra d'accorder une importance particulière à l'avis des autorités cantonales et locales sur l'urgence et l'opportunité des projets cantonaux ou régionaux. Les Chambres fédérales devront fixer au budget le montant maximum annuel des subventions. Il appartiendra au Conseil fédéral de réglementer la procédure et les compétences au sein de l'administration fédérale.

Vu ses connaissances en la matière, ses contacts avec les organes oeuvrant en vue de l'intégration et sa composition, la CFE doit être autorisée à proposer l'octroi de subventions et à donner son avis sur les demandes de subventions.

228 Norme de compétence pour la conclusion de conventions bilatérales (art. 25b [nouveau])

Dans le domaine de la politique des étrangers, on voit aujourd'hui se multiplier la conclusion de conventions bilatérales visant à couvrir le plus de situations possible. Ainsi, les accords concernant l'assouplissement des règles en matière de visa, la réadmission et le transit ou la formation et le perfectionnement professionnels d'étrangers (accords sur les stagiaires) constituent à l'heure actuelle un instrument usuel, qui joue un rôle important sur le plan de la politique d'intégration envers des Etats européens. En même temps, on relève, notamment en matière d'accords d'application, une certaine standardisation: en effet, les aspects de droit international sont systématiquement pris en compte (par ex.: la protection des données, la clause d'intangibilité, la réserve de la procédure d'extradition et d'assistance juridique).

Vu ces éléments et compte tenu de l'objectif politique mentionné, visant à couvrir un maximum de situations, on peut se demander si le Conseil fédéral, dans la compétence duquel tombe en principe la conclusion de tels accords, doit traiter chacun d'eux. En raison de la standardisation de ces conventions d'exécution dans les domaines cités et de leur caractère essentiellement administratif, il paraît judicieux d'éviter de solliciter le Conseil fédéral de manière répétée et d'envisager une délégation expresse de la compétence en matière de conclusion d'accords au département concerné.

Le présent article fixe donc au 1er alinéa la compétence en matière de conventions internationales dans les domaines susmentionnés relevant du Conseil fédéral. Aux 2e et 3e alinéas, le DFJP, dans le cadre de l'exécution des accords de réadmission et de transit, ainsi que le DFEP, dans celui de l'exécution des accords sur les stagiaires, se voient autorisés à conclure des conventions.

23 Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin

L'article 1er, 3e alinéa, de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS; RS 851.1) est complété par la mention des personnes à protéger; cet ajout résulte de l'insertion du nouveau chapitre 4 de la loi sur l'asile sur la protection provisoire et le statut des personnes à protéger (art. 63ss LA). Cette modification n'entrera en vigueur que lorsque la loi sur l'asile aura été approuvée par le Parlement et, en cas de référendum, par le peuple.

24 Arrêté fédéral approuvant la convention relative au statut des apatrides

Le 3e alinéa de l'*article unique* de l'arrêté fédéral du 27 avril 1972 approuvant la convention relative au statut des apatrides (RS 855.1) est modifié pour des raisons d'ordre purement formel, s'agissant du renvoi aux dispositions de la loi sur l'asile en matière d'assistance. Cette modification étant étroitement liée à la loi sur l'asile, elle n'entrera en vigueur que lorsque ladite loi aura été approuvée par le Parlement et, en cas de référendum, par le peuple.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Pour la Confédération

Dès le début des travaux de révision, il était clair qu'en raison de la hausse massive des coûts dans le domaine de l'asile, notamment en matière d'assistance, et que vu l'état des finances de la Confédération, des cantons et des communes, il fallait chercher à réduire les coûts. Aussi le groupe d'experts chargé par le chef du DFJP de réviser le système d'indemnisation dans le domaine de l'asile a-t-il reçu un mandat précis à ce sujet. L'état des finances de la Confédération étant précaire, des économies substantielles ont déjà été réalisées dans l'intervalle. Ainsi, dans le cadre de l'arrêté fédéral urgent sur les mesures d'économie, l'obligation faite aux requérants de rembourser les prestations d'assistance et d'alimenter un compte sûretés a été étendue aux personnes admises à titre provisoire; en outre, la retenue effectuée sur leur revenu provenant d'une activité lucrative a passé de sept à dix pour cent. A la fin de septembre 1995, quelque 40'000 personnes possédaient un compte sûretés représentant un capital total de plus de 110 millions de francs.

Il n'est guère possible de quantifier l'incidence financière du présent projet. En revanche, ce dernier est conçu de telle manière qu'à l'exception des frais d'assistance pour les requérants d'asile entrés individuellement en Suisse, les autorités politiques aient la possibilité d'infléchir les dépenses attendues. Ainsi donc, le Conseil fédéral pourra prendre en considération le côté financier lorsqu'il décidera d'admettre des personnes à protéger. Reprise de l'arrêté fédéral urgent sur les mesures d'économie, la base légale sur l'indemnisation forfaitaire des frais d'assistance encourus pour les requérants d'asile contribuera sans aucun doute, elle aussi, à diminuer les dépenses. Accroître l'application des forfaits, comme le prévoit le présent projet, implique en soi une possibilité d'épargne supplémentaire. Cependant, les montants de ces forfaits, appelés à diminuer les coûts, ou tout au moins à ne pas les faire augmenter, ne peuvent être fixés dans le cadre de la législation formelle; la Confédération devra les négocier avec les cantons, dans la perspective de la révision imminente d'ordonnances. La proposition de ne plus financer à l'avenir, dans le domaine de l'encadrement, les structures d'assistance propres aux oeuvres d'entraide peut déboucher sur des économies potentielles, bien qu'on ne puisse chiffrer celles-ci.

Lors de la votation du 12 mars 1995, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral du 7 octobre 1994 sur le frein aux dépenses. Par conséquent, des bases légales vont être créées afin que les Chambres fédérales décident, à la majorité qualifiée, des nouvelles dépenses qui dépassent à plusieurs reprises deux millions ou qui excèdent vingt millions de francs en une seule fois. Lors d'une révision totale, toutes les bases légales sont par principe remises en cause. Partant, le Parlement est même libre de revenir sur la teneur d'articles en vigueur, qu'ils soient inchangés ou qu'ils aient été complétés, voire remaniés rédactionnellement. Toutefois, si l'on invoque les tâches et les compétences de la Confédération, qu'elles soient nouvelles ou qu'elles aient été redéfinies, il faut avant tout se référer aux articles suivants:

L'article 41, 3e alinéa, LA prévoit que l'admission provisoire pourra être ordonnée à l'avenir dans des cas graves de détresse personnelle. Dès lors, la compétence en matière financière passe des cantons à la Confédération, ce qui ne devrait cependant pas entraîner de véritables frais supplémentaires; en effet, les cantons, compétents jusqu'à présent (art. 13, let. f, OLE), n'accordaient en général d'autorisation pour cas de rigueur que lorsque les personnes concernées ne dépendaient pas de l'assistance. Or, il se trouve que ces derniers temps, certains cantons ont refusé de prolonger les autorisations concédées dans des cas de rigueur, les détenteurs dépendant de l'assistance; il a fallu alors admettre provisoirement ces derniers, qui sont devenus financièrement dépendants de la Confédération.

L'article 83, 1er et 2e alinéas, LA dispose que la Confédération supporte les frais d'assistance des personnes à protéger, tandis qu'un forfait est versé aux cantons pour couvrir leurs frais d'encadrement et d'administration. Là aussi, il ne s'agit pas de vrais frais supplémentaires. Les personnes qui appartiendront dorénavant sans limite de temps à cette catégorie étaient jusqu'à présent admises provisoirement à titre collectif; elles relevaient donc de la compétence de la Confédération en matière de soutien. Désormais, la Confédération ne remboursera au canton que la moitié des forfaits d'assistance pendant les cinq ans qui suivront l'obtention d'une autorisation de séjour. C'est à ce moment au plus tard que le canton devra prendre entièrement à sa charge l'assistance des personnes à protéger. Cette répartition des frais se justifie d'autant plus que ce sont essentiellement les cantons et les communes qui perçoivent les impôts que verse une personne à protéger exerçant une activité lucrative.

L'article 86, 2e alinéa, LA permet désormais de rembourser aux cantons les montants des bourses de formation ou de perfectionnement professionnels accordées à toutes les personnes concernées par la présente loi, bourses dont seuls les réfugiés reconnus profitaient jusqu'alors. Cette rubrique était minime et restera sans grande incidence après que la disposition profitera à d'autres groupes de personnes, si l'on en croit les expériences faites avec celles qui ont fui l'ex-Yougoslavie.

L'article 86, 3e alinéa, LA crée une base légale pour le subventionnement d'institutions prenant en charge des personnes traumatisées. Cette disposition a été adoptée à la suite de la réalisation, par la Croix-Rouge suisse, d'un centre de thérapie pour les victimes de tortures, centre dont l'exploitation continuera d'être subventionnée à l'avenir. Cependant, il est peu probable que les subventions fédérales annuelles dépassent jamais la limite des deux millions.

De même, la nouvelle disposition de l'article 86, 4e alinéa, LA ne devrait avoir que peu d'incidences; elle prévoit que l'on pourra verser des contributions financières afin de favoriser l'intégration de réfugiés et de personnes à protéger. Telle est du moins la conclusion que l'on tire, par exemple, au vu des projets d'intégration réalisés au bénéfice de réfugiés reconnus. Dans le cas des personnes à protéger, on part surtout de l'idée qu'elles rentreront chez elles; les mesures destinées à faciliter leur intégration n'entrent en question que lorsque leur retour n'est plus guère envisageable. En outre, la Confédération ne participera aux frais que si les cantons, les communes ou des tiers participent adéquatement à la couverture des frais.

L'article 87, 1er alinéa, LA permet désormais la prise en charge des frais d'entrée et de départ de réfugiés et de personnes à protéger. Il dépendra de la volonté politique du moment qu'il soit fait un jour usage de cette disposition, mais, très vraisemblablement, on ne devrait pas consacrer plus de deux millions à de telles opérations.

Suite au vœu émis expressément par divers cantons, l'article 22a LSEE prévoit d'étendre à l'ensemble du domaine des étrangers l'aide à l'exécution en cas de renvoi. A première vue, on peut s'attendre à des frais supplémentaires de personnel. Cependant, nous partons du principe que des compressions de personnel dans le domaine de l'assistance, consécutives à la quasi-généralisation des indemnisations forfaitaires, permettront de compenser largement les éventuels renforcements de personnel dans le domaine de l'exécution. Dès lors, cette mesure ne devrait pas avoir d'incidence sur les coûts.

Avec l'article 25a LSEE, la Confédération assume une tâche foncièrement nouvelle: en effet, dorénavant, il lui sera possible de cofinancer les projets d'intégration de cantons, de communes et de tiers dans le domaine des étrangers en général. On ne peut évaluer les dépenses en l'espèce, parce que l'engagement financier de tiers, condition préalable à toute participation de la Confédération, reste incertain.

32 Pour les cantons et les communes

Etant donné que la compétence en matière d'assistance pour les réfugiés reconnus ayant une autorisation de séjour est transférée aux cantons, ceux-ci devront faire face à de nouveaux travaux administratifs. Toutefois, les frais en découlant devraient être compensés lors de la fixation des forfaits. On peut s'attendre à ce que l'indemnisation supplémentaire des cantons soit équilibrée par le fait que l'on renonce à financer les structures particulières d'encadrement des oeuvres d'entraide.

Quelle charge financière supplémentaire les cantons et les communes devront-ils assumer s'ils doivent, comme on le propose, supporter pendant cinq ans une partie des frais d'assistance engagés en faveur des personnes à protéger, puis les prendre entièrement à leur charge dix ans après que la protection provisoire aura été octroyée à cette catégorie de personnes? Il est difficile de le dire. Cette charge financière est largement fonction du nombre des personnes qui bénéficieront de la mesure et de leur

intégration dans la vie active. La réglementation proposée paraît justifiée si l'on pense que les cantons seront consultés avant que le Conseil fédéral ne prenne une décision d'admission et que ce sont eux qui profitent en premier lieu des revenus fiscaux ainsi générés.

On ne peut dire si les communes connaîtront un surcroît de charges. Ce point dépend largement de ce que les cantons céderont ou non aux communes une partie des forfaits perçus à titre d'indemnité. Régler cet aspect relève exclusivement de la législation cantonale.

4 Programme de la législation

Le projet, c'est-à-dire l'intégration de l'APA dans le droit ordinaire, n'est pas explicitement annoncé dans le programme de la législation 1991 - 1995. Toutefois, dans son rapport du 25 mars 1992 sur le programme de la législation 1991 - 1995 (FF 1992 III 35, ch. 1.1.3, objectif 7), le Conseil fédéral avait fait part de sa détermination de continuer à accélérer la procédure d'asile dans les limites de la législation actuelle et de prendre des mesures pour éviter que la procédure d'asile ne serve à tourner la législation sur l'immigration. De même, il convient, comme par le passé, de respecter strictement les conventions internationales, notamment la convention de Genève et la convention européenne des droits de l'homme; en effet, ces deux accords représentent précisément une base inaliénable de la politique tant intérieure qu'extérieure de la Suisse. Par ailleurs, il faut tendre à l'exécution systématique du renvoi des requérants d'asile déboutés, en tenant compte dans toute la mesure du possible de leur sécurité et de leur dignité. Comme autre déclaration d'intention, le Conseil fédéral a exposé dans son rapport qu'il entend renforcer la coopération entre les pays d'accueil européens et contribuer à compléter les conventions européennes.

De ces déclarations, il ressort clairement que le Conseil fédéral s'efforce de continuer à octroyer l'asile aux personnes persécutées politiquement, indépendamment de leur nationalité, de leur race ou de leur religion, dans l'esprit de la longue tradition humanitaire de notre pays; d'ailleurs, en sa qualité de nation épargnée par les troubles sociaux, les conflits ethniques et la guerre civile, la Suisse est particulièrement à même d'apprécier la grande importance des droits de l'homme et des minorités. Le présent projet tient aussi compte de ces aspects en ce sens que la loi sur l'asile comprend désormais de nouvelles dispositions sur l'octroi de la protection provisoire à des personnes qui en ont besoin.

Cependant, étant donné que la législation sur l'asile a servi de plus en plus de loi sur les migrations, il faut que la procédure d'asile retrouve son orientation initiale. Le pourcentage d'étrangers particulièrement élevé, même en comparaison internationale, et la surcharge sporadique de la structure de l'asile, tant en matière de procédure que d'assistance, représentent un lourd fardeau pour la Suisse.

Nous estimons que le présent projet tient compte de tous ces aspects.

Pour déterminer le degré de concordance du droit national avec le droit européen, il faut surtout prendre en considération la CEDH. Celle-ci a une importance particulière non seulement parce qu'elle contient des obligations pour les Etats contractants, mais aussi parce qu'elle confère aux individus des prérogatives qui, selon leur nature, ont un aspect constitutionnel. Lors de la concrétisation du droit d'asile, il faut donc particulièrement prêter attention à la jurisprudence des instances de la convention.

C'est d'abord l'article 3 CEDH qui a une importance prépondérante dans le droit des réfugiés. Ces dernières années, le Conseil fédéral a indiqué à plusieurs reprises que les garanties énoncées relevaient du droit international public contraignant. Selon cette disposition, personne ne peut être soumis à la torture, à des peines ou à des traitements inhumains ou dégradants. Un acte illicite peut aussi être perpétré si un Etat contractant renvoie ou expulse un étranger dans un pays alors qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il risque réellement d'être exposé à un tel traitement. La compatibilité d'une disposition ou d'une décision avec l'article 3 CEDH doit donc être vérifiée aussi bien lors d'un renvoi à titre préventif dans les cas à l'aéroport ou à la frontière que lors d'un renvoi à titre préventif dans un pays tiers au cours de la procédure et lors de la procédure de renvoi. Dans le cas d'entrée clandestine, de même que lors du dépôt d'une demande à la frontière, cette vérification n'a, dans les circonstances actuelles, que peu d'importance, étant donné que l'on peut considérer que tous les Etats limitrophes de la Suisse respectent leurs engagements de droit international public, et qu'il n'existe surtout aucun doute quant à l'application de l'article 3 CEDH. Comme aucun des droits ni des libertés énoncés dans la convention ne sont touchés, l'ouverture d'un recours en règle auprès d'une instance nationale, comme exigé par l'article 13 CEDH, n'est pas non plus nécessaire dans de tels cas.

Lors de la procédure à l'aéroport, en plus de l'article 3, l'article 5 CEDH doit aussi être pris en considération. Cette disposition garantit la liberté individuelle. S'agissant de la question de savoir si le fait de laisser des demandeurs d'asile dans la zone internationale d'un aéroport avant de prendre une décision d'entrée constitue une mesure privative de liberté, nous renvoyons à nos commentaires détaillés du nouvel article 21, 3e alinéa, LA (voir ch. 21.022). Cette disposition établit le principe selon lequel les personnes qui font une demande d'asile dans un aéroport suisse doivent attendre la décision à l'aéroport. Si la décision n'est pas prise dans les dix jours ouvrables, l'office fédéral autorise l'entrée.

L'article 8 CEDH protège l'unité de la famille et constitue donc une prescription supplémentaire qui doit être respectée dans le domaine de l'asile, des réfugiés et des étrangers. La législation sur l'asile comporte depuis toujours des prescriptions détaillées s'appliquant aux réfugiés reconnus et aux demandeurs d'asile sur les questions du regroupement familial et sur le principe de l'unité de la famille. Dans la pratique, peu de problèmes de compatibilité avec la CEDH se sont posés. Toutefois, une modification a été rendue nécessaire lors de la répartition des demandeurs d'asile dans les cantons. La réglementation existante ne prévoyait pas de possibilité de recours indépendante contre cette décision incidente, de telle manière qu'en cas

d'atteinte au droit de l'unité de la famille, il n'existait aucun recours effectif au sens de l'article 13 CEDH. Le projet de loi proposé comble cette lacune.

La réglementation existante, tout comme celle proposée pour l'avenir, exclut le regroupement familial des demandeurs d'asile pendant la procédure de même que celui des personnes admises à titre provisoire. Dans les deux cas, l'étranger ne jouit pas d'un droit de séjour en Suisse. L'atteinte ainsi portée à l'exercice du droit à l'unité de la famille est déterminée par la nécessité du contrôle, sinon impossible, de l'immigration. Les instances de Strasbourg ne se sont jusqu'à présent pas prononcées sur la question de savoir combien de temps et dans quelle mesure perdure la primauté des intérêts publics sur les intérêts privés. L'introduction d'une limite temporelle ne s'impose donc pas. La problématique démontre cependant que, pour des raisons de conformité à la CEDH, une procédure d'asile rapide est indiquée et que la liberté d'action des cantons n'est pas illimitée sur la question de l'attribution d'une autorisation de séjour à des personnes admises à titre provisoire.

L'article 13 CEDH a une très grande importance dans le domaine de la procédure. Selon cette disposition, une personne dispose d'un droit de recours effectif devant une instance nationale dans la mesure où les droits et les libertés reconnus dans la convention sont violés. Selon la pratique constante des instances de la convention, un recours doit avoir un effet suspensif pour être considéré comme effectif. Le projet de loi tient compte de cette exigence, surtout en fonction des articles 3 et 8 CEDH. Il garantit ainsi qu'une personne concernée par une mesure d'éloignement dispose toujours de la possibilité d'exiger un contrôle par une instance indépendante, si la question d'un traitement inhumain selon l'article 3 CEDH peut se poser de ce fait.

Parallèlement aux droits fixés dans la convention, la question de la concordance avec le droit européen exige que l'on prenne en considération d'autres instruments du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a approuvé ces dernières années plusieurs textes qui touchent au domaine du droit d'asile. On peut mentionner notamment les recommandations R (81) 16 sur l'harmonisation des procédures nationales dans le domaine de l'asile, la recommandation R (84) 1 sur la protection des personnes qui sont sujettes aux prescriptions de la convention de Genève, mais ne peuvent pas être reconnues formellement comme réfugiés, de même que la recommandation R (94) 5 concernant les directives sur les activités des Etats contractants se rapportant à l'arrivée de demandeurs d'asile dans les aéroports européens. Le présent projet de loi tient compte des normes fixées dans ces recommandations.

La partie VI de l'accord de Maastricht "Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures" décrit dans son article K.1 les questions d'intérêts communs. En plus de la politique d'asile, sont également citées les prescriptions sur le franchissement des frontières extérieures, la politique d'immigration et la politique vis-à-vis des ressortissants de pays tiers.

Les efforts antérieurs d'harmonisation au sein des Etats membres de l'Union européenne ont conduit à la conclusion en 1990 de la convention de Dublin. La convention n'est à ce jour pas entrée en vigueur, car tous les Etats ne l'ont pas encore rati-

fiée. En conséquence, les négociations avec les Etats non-membres sur un accord parallèle à la convention de Dublin n'ont pas encore pu être entamées. La Suisse est intéressée à un élargissement du champ d'application de cet instrument, car il contribue efficacement à l'enrayement des mouvements migratoires incontrôlés de demandeurs d'asile à l'intérieur de l'Europe. En même temps, il garantit qu'une demande d'asile sera concrètement traitée dans l'un des pays européens. La convention de Dublin a une importance supplémentaire étant donné qu'entre-temps, le Conseil pour la justice et les affaires intérieures a adopté une résolution sur les garanties minimales dans le domaine des procédures d'asile. Les normes fixées dans le présent projet de loi correspondent à ces garanties minimales. De plus, le projet contient les dispositions légales nationales indispensables à l'application future d'un accord parallèle à la convention de Dublin.

6 Constitutionnalité

Le projet de révision totale de la loi sur l'asile et de modifications de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers se fonde sur l'article 69^{ter} de la constitution fédérale.

Remarques

- 1) Cette moyenne statistique a été calculée à partir des chiffres du DAR et de l'ODR des années 1986 à 1994.
- 2) Le pourcentage exact de réfugiés de la violence par rapport aux personnes qui restent en Suisse à un titre relevant du droit des étrangers (asile, admission provisoire individuelle ou collective, autorisation de séjour de police des étrangers pour des raisons humanitaires [art. 13, let. f, OLE], tolérance) ne peut pas être chiffré vu qu'une statistique à ce sujet fait défaut.
- 3) Les chiffres exacts pour la période de 1986 à 1994 sont les suivants:
Total des demandes: 196'908, dont Turquie: 44'512 demandes; Yougoslavie (la Bosnie-Herzégovine fait l'objet depuis 1993 seulement d'une statistique distincte): 48'130 demandes; Sri Lanka: 25'970 demandes; Liban: 11'429 demandes.
- 4) 5'155 admissions provisoires ont ainsi été prononcées en 1992, 9'588 au total en 1993 et 11'523 en 1994 (y compris les campagnes spéciales dans le cadre des arrêtés du Conseil fédéral relatives à l'ex-Yougoslavie).
- 5) Décision du Conseil fédéral et directive y relative du DFJP du 18 décembre 1991 (non publiée).
- 6) Accord intercantonal du 5 juillet 1993 sur la clé de répartition proportionnelle à la population des personnes déplacées par la guerre.
- 7) Selon les estimations du HCR, environ 742'000 réfugiés en provenance des Etats issus de l'ancienne Yougoslavie séjournaient dans des Etats tiers à la fin de 1993. Au moins 3,5 millions de personnes sont actuellement en fuite dans l'ancien territoire national de la Yougoslavie ("displaced persons").
- 8) Loi n° 933 du 28 novembre 1992 ("Loi sur l'autorisation de séjour provisoire concernant certaines personnes en provenance de l'ancienne Yougoslavie, etc.").
- 9) Cour fédérale administrative 1B303.78, jugement du 19.7.1978.
- 10) Cela apparaît par exemple dans le taux élevé de reconnaissance (1993: 46,7 %; 1994: 22,7 %) concernant les requérants d'asile bosniaques en Suisse.
- 11) La Commission suisse de recours en matière d'asile par exemple a jusqu'à présent nié l'existence, lors du retour au Kosovo, d'une mise en danger concrète des Albanais du Kosovo uniquement en raison de leur origine ethnique (cf. par ex. décision de la VIIe chambre du 26 mars 1993, citée dans ASYL 1993 2, p. 33s.). La jurisprudence allemande de même exige en principe, pour reconnaître l'existence d'une persécution collective, que des excès soient commis en masse sur un grand territoire, tandis qu'un climat hostile, incluant d'éventuelles discriminations à l'égard d'un groupe de population, ne suffit pas pour justifier une persécution collective politique (décision de la Cour fédérale administrative dans: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1990, p. 1177).
- 12) Cf. par ex. jugement dans le cas *Vilvarajah* du 30 octobre 1991; Series A, vol. 215 (1991).
- 13) Des réflexions comparables figurent dans le Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991 (FF 1991 III 316).
- 14) L'accord du 11 janvier 1994 avec le Sri Lanka, dans lequel une fonction d'observateur est attribuée au HCR, constitue le premier exemple suisse d'une telle convention avec un pays de provenance et une organisation internationale.

Remboursement forfaitaire des prestations d'assistance par la Confédération



Catégorie	Frais d'assistance actuels	Nouveaux frais d'assistance	Frais d'encadrement actuels	Nouveaux frais d'encadrement	Frais administratifs actuels	Nouveaux frais administratifs
Requérants d'asile	forfait * art. 20b, al. 1 ^{bis} art. 10 OA 2	forfait ** art. 83, 1er al., let. a	forfait art. 11 OA 2	forfait art. 83, 1er al., let. b	forfait art. 20b, al. 2 ^{bis}	forfait art. 83, 1er al., let. b
Personnes admises individuellement à titre provisoire	forfait * art. 14c, 8e al.	forfait ** art. 14c, 5e al. ou art. 83, 1er al., let. a	-	-	-	-
Personnes admises par groupes à titre provisoire	forfait * art. 14c, 8e al.	statut abrogé	-	statut abrogé	-	statut abrogé
Personnes à protéger sans autorisation de séjour	-	forfait ** art. 83, 1er al., let. a	-	forfait art. 83, 1er al., let. b	-	forfait art. 83, 1er al., let. b
Personnes à protéger avec autorisation de séjour	-	forfait ** art. 83, 2e al.	-	-	-	-
Personnes à protéger avec autorisation d'établissement	-	-	-	-	-	-
Réfugiés avec autorisation de séjour	frais effectifs art. 31, 1er al.	forfait **/** art. 83, 3e al.	forfait art. 34, 1er al., let. a art. 54 OA 2	forfait art. 83, 3e al.	forfait art. 34, 1er al., let. b art. 55 OA 2	forfait art. 83, 3e al.
Réfugiés avec autorisation d'établissement	-	-	-	-	-	-
Réfugiés âgés ou handicapés avec autorisation d'établissement	frais effectifs art. 31, 4e al.	forfait **/** art. 83, 4e al.	-	-	-	-

* Les frais de maladie, qui font partie des frais d'assistance, sont remboursés sur la base du coût effectif.

** Le mode d'indemnisation des frais de maladie n'est pas encore déterminé. Ceux-ci peuvent faire partie des forfaits alloués pour l'assistance de base ou, en vertu de l'article 84, 3e alinéa, être remboursés sur la base du coût effectif. Ce point sera réglé par voie d'ordonnance.

*** Les prestations d'intégration seront probablement allouées individuellement et décomptées sur la base du coût effectif.

**Tableau de concordance entre la loi sur l'asile actuelle et
le projet de nouvelle loi sur l'asile**

Loi sur l'asile actuelle		Projet		
Art.	Al.	Art.	Al.	Titre médian
1		1	let. a	Objet
2		2	1	Asile
3	1, 2	3	1, 2	Définition du terme de "réfugié"
3	3	48	1	Asile accordé à des familles
4		2	2	Asile
5		47		Second asile
6	1, let. a	49	1, let. a	Admission dans un Etat tiers
6	1, let. b	49	1, let. b	Admission dans un Etat tiers
6	2	49	2	Admission dans un Etat tiers
7	1, 2	48	1, 3	Asile accordé à des familles
8		50		Indignité
8a		51		Motifs subjectifs survenus après la fuite du pays
9	1-4	52	1-4	Situations d'exception
9a		abrogé		
10		abrogé		
11	1	24		Autorité compétente
11	2	101	1	Compétence
11	3	102	1, 2	Motifs de recours
11	4	100	1	Commission suisse de recours en ma- tière d'asile
11	5	101	4	Compétence
12		6		Règles de procédure
12a	1	7	1	Preuve de la qualité de réfugié
12a	2, 3	7	2, 3	Preuve de la qualité de réfugié
12b *	1, let. b	8	1, let. b	Obligation de collaborer
12b	1, let.a, c, d	8	1, let.a, c, d	Obligation de collaborer
12b	2-4	8	2-4	Obligation de collaborer
12b *	5	9	1, 2	Fouille
12c		11		Procédure d'administration des preuves
12d	1, 2	13	1, 2	Notification et motivation des décisions
12e	1, 2	12	1, 2	Domicile de notification
12f	1-3	14	1-3	Relation avec la procédure de police des étrangers
12f	1, 2e ph.	abrogé		

Loi sur l'asile		Projet		Titre médian
Art.	Al.	Art.	Al.	
13		18		Demande d'asile
13a		19	1	Dépôt de la demande
13c	1,2	21	1,2	Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée
13c	3	21	4	Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée
13d	1, 1ère ph.	21	1	Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée
13d	1, 2e ph.	95	1	Examen dactyloscopique
13d	2, let. a, b, c	22	1, let. a, b, d	Renvoi préventif à l'aéroport
13d	3, 4	22	2,3	Renvoi préventif à l'aéroport
13e	1, 2	23	1, 2	Interception lors de l'entrée illégale
13f	1	19	2	Dépôt de la demande
13f	2	abrogé		
14	1	25	1	Centres d'enregistrement
14	2, 1e + 2e ph.	25	2	Centres d'enregistrement
14	2, 3e ph.	95	1	Examen dactyloscopique
14	2, 4e ph.	10	1	Saisie et confiscation de documents
14	3	abrogé		
14	4	19	4	Dépôt de la demande
14a	1-3	26	1-3	Répartition entre les cantons
14b	1	15		Services intercantonaux
14b	2	abrogé		
15	1, 1ère et 2e ph.	28	1, 2	Audition sur les motifs d'asile
15	1, 3e ph.	abrogé		
15	2	28	3	Audition sur les motifs d'asile
15	3	28	4	Audition sur les motifs d'asile
15	4, 1ère ph.	30		Préparation des décisions par les cantons
15	4, 1ère ph., dernière partie	abrogé		
15	4, 2e ph.	86	5	Autres contributions
15a	1	29	1	Représentants d'oeuvres d'entraide
15a	2	29	3, 1e ph.	Représentants d'oeuvres d'entraide
15a	3-5	29	4	Représentants d'oeuvres d'entraide
15a	6	89	2	Subventions à des oeuvres d'entraide
16	1, let. a	31	1	Motifs de non-entrée en matière
16	1, let. b, c, d, e	31	2, let. a, b, c, d	Motifs de non-entrée en matière

Loi sur l'asile		Projet		Titre médian
Art.	Al.	Art.	Al.	
16	2	32	1, 2	Non-entrée en matière sur les demandes déposées par des requérants venant d'Etats exempts de persécutions
16	3	34		Décision de non-entrée en matière
16a	1	37	1	Rejet sans autres mesures d'instruction
16a	2	37	2	Rejet sans autres mesures d'instruction
16b	1	35		Asile sans autres mesures d'instruction
16b	2	abrogé		
16c	1, 2	38	1, 2	Autres mesures d'instruction
17	1	41	1	Renvoi et admission provisoire
17	2, 3	abrogé		
17a	1, let. a, c, e, f	42	1, let. a, c, e, f	Teneur de la décision de renvoi
17a *	1, let. b, d	42	1, let. b, d	Teneur de la décision de renvoi
17a *	2	42	2	Teneur de la décision de renvoi
18 *	1	41	2	Renvoi et admission provisoire
18	2, 3 *	43	1, 2	Exécution par les cantons
18a		44		Lieu de séjour inconnu
18b		45	1ère ph.	Collaboration entre les cantons
18c		LSEE, art. 22a		-
18d	1	10	2	Saisie et confiscation de documents
18d	2	10	4	Saisie et confiscation de documents
18e	1	87	2	Frais d'entrée et de départ
18e	2	88		Aide au retour et réintégration
19	1-3	39	1-3	Séjour et renvoi préventif
20	1, 2	27	1, 2	Assignation d'un lieu de séjour et d'un logement
20a	1	77, 76 1er al.		Droit aux prestations Compétence
20a	2	78	1	Prestations d'assistance
20a	3	78	2	Prestations d'assistance
20b	1	83	1	Forfaits
20b	2	85	1, 2	Financement de logements collectifs
20b	3	86	1	Autres contributions
20b **	1 ^{bis}	84	2	Fixation des forfaits
20b **	1 ^{ter}	84	1	Fixation des forfaits
21	1, 3	40	1, 4	Autorisation d'exercer une activité lucrative
21	2	40	2	Autorisation d'exercer une activité lucrative
21a **	1, 1ère ph, 2e partie	81	1	Sûretés
21a **	1, 2e ph.	81	2	Sûretés

Loi sur l'asile		Projet		Titre médian
Art.	Al.	Art.	Al.	
21a **	2, 3	81	3	Sûretés
21a **	3	81	3	Sûretés
21a **	4	81	4	Sûretés
21a **	5	82	1	Restitution des montants perçus au titre des sûretés
21a **	6	81	5	Sûretés
21b		abrogé		
22	1, 2	53	1, 2	Décision
23	1ère ph.	54	1	Répartition et intégration initiale
23	2e ph.	abrogé		
24		55		Principe
25		56		Effets
26		57	1	Règlement des conditions de résidence
27		58		Activité lucrative
28		57	2	Règlement des conditions de résidence
29		59		Examens pour les professions médicales
30		abrogé		
31	1	83	3	Forfaits
31	2	76	1	Compétence
31	3	83	3	Forfaits
31	4	83	4	Forfaits
32	1	29	2, 1ère ph.	Représentants d'oeuvres d'entraide
32	2	29	2	Représentants d'oeuvres d'entraide
33	1	86	3	Autres contributions
33	2	87	1	Frais d'entrée et de départ
34	1, let. a	83	1, let. b	Forfaits
34	1, let. b	89	1	Subventions à des oeuvres d'entraide
34	2	89	3	Subventions à des oeuvres d'entraide
35		abrogé		
36		abrogé		
37	1	78	1, 3	Prestations d'assistance
37	2	84	1	Fixation des forfaits
38	1, 2	79		Limitations à l'octroi des prestations d'assistance
39		77		Droit aux prestations
40	1-3	80	1, 4	Obligation de remboursement
40	4	80	3	Obligation de remboursement
40	5	80	2, 4	Obligation de remboursement
40a	1	76	1	Compétence
40a	2	78	1	Prestations d'assistance
41	1	60	1	Révocation
41	2, 3	60	3, 4	Révocation

Loi sur l'asile		Projet		Titre médian
Art.	Al.	Art.	Al.	
42	1	61	1, let. a, b	Extinction
42	2	61	2	Extinction
43		60	1	Révocation
44	1	62		Expulsion
44	2	61	1, let. d	Extinction
45	1, 2	5	1, 2	Interdiction de refoulement
46	1	99	1	
46	2	99	2	
46a		103	1, 2	Décisions incidentes susceptibles de recours
46b		104		Délai de traitement des recours
46c	1-3	105	1-3	Délais de procédure
46d		106		Procédure simplifiée
46e		abrogé		
47 *	1, 2, 2 ^{bis}	107	1-3	Effet suspensif et exécution immédiate
47	3	107	4	Effet suspensif et exécution immédiate
48		108, 86 al. 6		Collaboration internationale Autres contributions
49		109		Commission consultative
50		114		Exécution

Légendes:

* Loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contraintes en matière de droit des étrangers

** Arrêté du Conseil fédéral du 16 décembre 1994 sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers

LSEE Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers

**Tableau de concordance entre le projet de nouvelle loi sur l'asile
et la loi sur l'asile actuelle**

Projet			Loi sur l'asile	
Art.	Al.	Titre médian	Art.	Al.
1	Let. a	Objet	1	
1	Let. b	Objet	nouveau	
2	1	Asile	2	
2	2	Asile	4	
3	1, 2	Définition du terme de "réfugié"	3	1,2
4		Protection provisoire	nouveau	
5	1, 2	Interdiction de refoulement	45	1,2
6		Règles de procédure	12	
7	1-3	Preuve de la qualité de réfugié	12a	1-3
8	1, let. b	Obligation de collaborer	12b *	1, let. b
8	1, let. a, c, d, 2, 3	Obligation de collaborer	12b	1, let. a, c, d, 3, 4
9	1, 2	Fouille	12b *	5
10	1	Saisie et confiscation de documents	14	2, 4e ph.
10	2	Saisie et confiscation de documents	18d	1
10	3	Saisie et confiscation de documents	nouveau	
10	4	Saisie et confiscation de documents	18d	2
11		Procédure d'administration des preuves	12c	
12	1, 2	Domicile de notification	12e	1, 2
13	1, 2	Notification et motivation des décisions	12d	1, 2
13	3,4	Notification et motivation des décisions	nouveau	
14	1-3	Relation avec la procédure de police des étrangers	12f	1-3
15		Services intercantonaux	14b	1
16	1, 2	Langue de procédure	nouveau (art. 116,2 cst.)	
16	3	Langue de procédure	nouveau (art. 24 OCRA)	
17		Dispositions de procédure particulières	nouveau	
18		Demande d'asile	13	
19	1	Dépôt de la demande	13a	
19	2, 3	Dépôt de la demande	13f	1, 2
19	4	Dépôt de la demande	14	4
20	1-3	Demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrée	13b	1-3
21	1, 2	Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée	13c, al. 1, 2; 13d 1er al., 1ère ph.	
21	3	Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée	nouveau	

Projet			Loi sur l'asile	
Art.	Al.	Titre médian	Art.	Al.
21	4	Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée	13c	3
22	1, let. a, b, d	Renvoi préventif à l'aéroport	13d	2, let. a, b, c
22	1, let. c	Renvoi préventif à l'aéroport	nouveau	
22	2, 3	Renvoi préventif à l'aéroport	13d	3, 4
23	1, 2	Interception lors de l'entrée illégale	13e	1, 2
24		Autorité compétente	11	1
25	1, 2	Centres d'enregistrement	14	1,2 1ère et 2e ph.
26	1-3	Répartition entre les cantons	14a	1-3
27	1, 2	Assignment d'un lieu de séjour et d'un logement	20	1, 2
28	1, 2	Audition sur les motifs d'asile	15	1, 1ère et 2e ph.
28	3, 4	Audition sur les motifs d'asile	15	2, 3
29	1	Représentants d'oeuvres d'entraide	15a	1
29	2, 1ère ph.	Représentants d'oeuvres d'entraide	32	1
29	2, 2e ph.	Représentants d'oeuvres d'entraide	nouveau	
29	3, 1ère ph.	Représentants d'oeuvres d'entraide	15a	2
29	3, 2e ph.	Représentants d'oeuvres d'entraide	nouveau	
29	4	Représentants d'oeuvres d'entraide	15a	3-5
30		Préparation des décisions par les cantons	15	4
31		Motifs de non-entrée en matière	16	1
32	1, 2	Non-entrée en matière sur les demandes déposées par des requérants venant d'Etats exempts de persécutions	16	2
33		Non-entrée en matière après levée de la protection provisoire	nouveau	
34		Décision de non-entrée en matière	16	3
35		Asile sans autres mesures d'instruction	16b	1
36		Protection provisoire sans autres mesures d'instruction	nouveau	
37	1, 2	Rejet sans autres mesures d'instruction	16a	1, 2
38	1, 3e ph.	Autres mesures d'instruction	16 1er al. OA 1	
38	1, 2	Autres mesures d'instruction	16c	1, 2
39	1-3	Séjour et renvoi préventif	19	1-3
40	1, 2, 4	Autorisation d'exercer une activité lucrative	21	1-3
40	3	Autorisation d'exercer une activité lucrative	nouveau	
41	1	Renvoi et admission provisoire	17	1
41	2	Renvoi et admission provisoire	18 *	1
41	3	Renvoi et admission provisoire	nouveau	
42	1, let. b, d	Teneur de la décision de renvoi	17a *	1, let. b, d

Projet			Loi sur l'asile	
Art.	Al.	Titre médian	Art.	Al.
42	1, let. a,c,e,f	Teneur de la décision de renvoi	17a	1, let. a,c,e,f
42	2	Teneur de la décision de renvoi	17a *	2
43	1, 2	Exécution par les cantons	18	2, 3
44		Lieu de séjour inconnu	18a	
45	1ère ph.	Collaboration entre les cantons	18b	
45	2e ph.	Collaboration entre les cantons	nouveau	
46		Principe	nouveau	
47		Second asile	5	
48		Asile accordé à des familles	3 3e al.; 7	
49	1, 2	Admission dans un Etat tiers	6	1, 2
50		Indignité	8	
51		Motifs subjectifs survenus après la fuite du pays	8a	
52	1-4	Situations d'exception	9	1-4
53	1, 2	Décision	22	1, 2
54	1	Répartition et intégration initiale	23	1ère ph.
54	2	Répartition et intégration initiale	nouveau	
55		Principe	24	
56		Effets	25	
57	1	Règlement des conditions de résidence	26	
57	2	Règlement des conditions de résidence	28	
58		Activité lucrative	27	
59		Examens pour les professions médicales	29	
60	1, 3, 4	Révocation	41	1-3
60	2	Révocation	nouveau	
61	1, let. a,b	Extinction	42	1
61	1, let. c	Extinction	nouveau	
61	1, let. d	Extinction	44	2
61	2	Extinction	42	2
62		Expulsion	44	1
63 - 75		Chap. 4: Protection provisoire et statut des personnes à protéger	nouveau	
76	1	Compétence	20a 1er al.; 40a 1er al; 31 1er al.	
76	2	Compétence	nouveau	
77		Droit aux prestations	20a	1
78	1	Prestations d'assistance	20a 2e al.; 40a 2e al.	
78	2	Prestations d'assistance	20a	3
78	3	Prestations d'assistance	37	1
79		Limitations à l'octroi des prestations d'assistance	38; 10b OA 2	
80	1	Obligation de remboursement	21a	1

Projet			Loi sur l'asile	
Art.	Al.	Titre médian	Art.	Al.
80	1, 4	Obligation de remboursement	40	1-3
80	2, 4	Obligation de remboursement	40	5
80	3	Obligation de remboursement	40	4
81	1	Sûretés	21a **	1, 1ère ph., 2e partie
81	2	Sûretés	21a ** 1er al., 2e ph.;	
			37 2e al. OA 2	
81	3	Sûretés	21a **	2, 3
81	4	Sûretés	21a **	4
81	5	Sûretés	21a **	6
82	1	Restitution des montants perçus au titre des sûretés	21a **	5
82	2	Restitution des montants perçus au titre des sûretés	42 OA 2	
82	3	Restitution des montants perçus au titre des sûretés	21a **	6
83	1	Forfaits	20b	1
83	2	Forfaits	nouveau	
83	3	Forfaits	31	1
83	4	Forfaits	31	4
83	5	Forfaits	nouveau	
84	1	Fixation des forfaits	20b **	al. 1 ^{er}
84	2	Fixation des forfaits	20b **	al. 1 ^{er}
84	3	Fixation des forfaits	nouveau	
85	1, 2	Financement de logements collectifs	20b	2
85	3	Financement de logements collectifs	nouveau	
86	1	Autres contributions	20b	3
86	2	Autres contributions	33	1
86	5	Autres contributions	15	4, 2e ph.
86	6	Autres contributions	48	
86	3, 4, 7	Autres contributions	nouveau	
87	1	Frais d'entrée et de départ	33	2
87	2	Frais d'entrée et de départ	18e, al. 1; art. 9 OA 2	
87	3	Frais d'entrée et de départ	9 OA 2	
87	4	Frais d'entrée et de départ	nouveau	
88	1, let. a	Aide au retour et réintégration	18e	2
88	1-3	Aide au retour et réintégration	9a, al. 1-3, OA 2	
89	1	Subventions à des oeuvres d'entraide	34	1, let. b
89	2	Subventions à des oeuvres d'entraide	15a	6
89	3	Subventions à des oeuvres d'entraide	34	2
90	1	Surveillance	35	
90	2-4	Surveillance	56 OA 2	

Projet			Loi sur l'asile	
Art.	Al.	Titre médian	Art.	Al.
91 - 98		Chap. 7: Traitement de données personnelles	nouveau	
99	1, 2	-	46	1, 2
100	1	Commission suisse de recours en matière d'asile	11	4
100	2, 3	Commission suisse de recours en matière d'asile	nouveau	
101	1, let. b, e,	Compétence	nouveau	
101	1, let. a, c, d	Compétence	11	2, let. a,b,c
101	2	Compétence	nouveau	
101	3	Compétence	nouveau	
101	4	Compétence	11	5
102		Motifs de recours	11	3
103	1, 2	Décisions incidentes susceptibles de recours	46a	
104		Délai de traitement des recours	46b	
105	1-3	Délais de procédure	46c	1-3
106		Procédure simplifiée	46d	
107	1-3	Effet suspensif et exécution immédiate	47 *	1, 2, 2 ^{bis}
107	4	Effet suspensif et exécution immédiate	47	3
108		Collaboration internationale	48	
109		Commission consultative	49	
110		Délits	49a **	
111		Infractions	49b **	let. a, b
112		Délits et infractions commis dans une entreprise	49c **	
113		Poursuite pénale	49d **	

Légendes:

- * Loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers
 ** Arrêté du Conseil fédéral du 16 décembre 1994 sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers
 OCRA Ordonnance du 18 décembre 1991 concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile
 OA 1 Ordonnance 1 du 22 mai 1991 sur l'asile relative à la procédure
 OA 2 Ordonnance 2 du 22 mai 1991 sur l'asile relative au financement, modifications du 24 novembre 1993 et 26 octobre 1994

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 69^{ter} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995¹⁾,
arrête:

Chapitre premier: Principes

Article premier **Objet**

La présente loi règle:

- a. l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés en Suisse;
- b. la protection provisoire accordée en Suisse à des personnes qui en ont besoin (personnes à protéger) ainsi que le retour de ces personnes.

Art. 2 **Asile**

¹ La Suisse accorde l'asile à des réfugiés sur demande, conformément aux dispositions de la présente loi.

² L'asile comprend la protection et le statut accordés à des personnes en Suisse en raison de leur qualité de réfugié. Il inclut le droit de résider en Suisse.

Art. 3 **Définition du terme de réfugié**

¹ Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

² Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable.

Art. 4 **Octroi de la protection provisoire**

La Suisse peut accorder la protection provisoire à des personnes à protéger, aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile.

¹⁾ FF 1996 II 1

Art. 5 Interdiction du refoulement

¹ Nul ne peut être contraint, de quelque manière que ce soit, à se rendre dans un pays où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1^{er} alinéa, ou encore d'où il risquerait d'être astreint à se rendre dans un tel pays.

² L'interdiction du refoulement ne peut être invoquée lorsqu'il y a de sérieuses raisons de présumer que la personne qui l'invoque compromet la sûreté de la Suisse ou que, ayant été condamnée par un jugement passé en force à la suite d'un crime ou d'un délit particulièrement grave, elle doit être considérée comme dangereuse pour la communauté.

Art. 6 Règles de procédure

Les procédures au sens de la présente loi sont régies par la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et par la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

Chapitre 2: Requérants

Section 1: Généralités

Art. 7 Preuve de la qualité de réfugié

¹ Quiconque demande l'asile (requérant) doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié.

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

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

Art. 8 Obligation de collaborer

¹ Le requérant est tenu de collaborer à la constatation des faits. Il doit en particulier:

- a. décliner son identité;
- b. remettre ses documents de voyage et ses pièces d'identité au centre d'enregistrement;
- c. exposer, lors de l'audition, les raisons qui l'ont incité à demander l'asile;

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

d. désigner de façon complète les éventuels moyens de preuve dont il dispose et les fournir sans retard, ou s'efforcer de se les procurer dans un délai approprié, pour autant qu'on puisse raisonnablement l'exiger de lui.

² Il peut être exigé du requérant qu'il fasse traduire dans une langue officielle des documents rédigés dans une langue autre.

³ Pendant la procédure, le requérant qui séjourne en Suisse doit se tenir à la disposition des autorités fédérales et cantonales. Il doit communiquer immédiatement son adresse et tout changement de celle-ci à l'autorité du canton ou de la commune compétente en vertu du droit cantonal (autorité cantonale).

Art. 9 Fouille

¹ L'autorité compétente peut fouiller un requérant hébergé dans un centre d'enregistrement ou dans un logement collectif, ainsi que ses biens, pour rechercher des documents de voyage, des pièces d'identité ou des objets dangereux.

² Le requérant ne peut être fouillé que par une personne du même sexe.

Art. 10 Saisie et confiscation de documents

¹ L'Office fédéral des réfugiés (office fédéral) verse au dossier les documents de voyage et les pièces d'identité du requérant.

² Les autorités et les services administratifs saisissent et transmettent à l'office fédéral les documents de voyage, les pièces d'identité ou tout autre papier pouvant fournir des renseignements sur l'identité du requérant.

³ Lorsque l'autorité ou le service administratif qui ont saisi des documents au sens du 2^e alinéa en vérifient eux-mêmes l'authenticité, ils doivent communiquer à l'office fédéral le résultat de cet examen.

⁴ L'office fédéral ou l'autorité de recours peuvent confisquer ou saisir à l'intention de l'ayant droit des documents faux ou falsifiés ou encore des documents authentiques qui ont été utilisés abusivement.

Art. 11 Procédure d'administration des preuves

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

Art. 12 Adresse de la notification

¹ Toute notification ou communication effectuée à la dernière adresse du requérant ou de son mandataire dont les autorités ont connaissance est juridiquement valable à l'échéance du délai de garde ordinaire de sept jours, même si les intéressés ne la reçoivent que plus tard par suite d'un accord particulier avec l'Entreprise des PTT ou si l'envoi revient sans avoir pu leur être délivré.

² Si le requérant est représenté par plusieurs mandataires qui n'ont pas donné d'adresse commune de notification, l'autorité remet ses communications au mandataire désigné en premier lieu par le requérant.

Art. 13 Notification et motivation des décisions.

¹ Les décisions peuvent, si la situation le justifie, être notifiées oralement et motivées sommairement.

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

³ Dans les cas relevant des articles 21 et 22, les autorités compétentes peuvent notifier au requérant les décisions signées, transmises par télécopie. Le requérant en confirme la réception par écrit; à défaut, l'autorité compétente enregistre la réception. L'article 11, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ n'est pas applicable. La notification est communiquée au mandataire.

⁴ Dans d'autres cas urgents, l'office fédéral peut habiliter soit une autorité cantonale, soit une mission diplomatique suisse ou un poste consulaire à l'étranger (représentation suisse) à notifier des décisions signées, transmises par télécopie.

Art. 14 Relation avec la procédure de la police des étrangers

¹ Lorsque le requérant n'a pas droit à une autorisation de séjour de la police des étrangers, il ne peut engager de procédure visant à l'octroi d'une telle autorisation entre le moment où il dépose une demande d'asile et celui où il quitte la Suisse après la clôture définitive de la procédure d'asile, ou celui où une mesure de remplacement a été ordonnée si le renvoi ne peut être exécuté.

² Toute procédure pendant qui a été engagée en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour est annulée par le dépôt d'une demande d'asile.

³ L'autorisation de séjour qui a été octroyée conserve sa validité et peut être prolongée conformément aux dispositions prévues en matière de police des étrangers.

Art. 15 Services intercantonaux

Les cantons peuvent créer des services intercantonaux chargés d'accomplir les tâches qui leur sont attribuées par la présente loi, notamment les auditions, la préparation des décisions et l'exécution des renvois.

Art. 16 Langue de la procédure

¹ Une requête adressée aux autorités fédérales peut être déposée dans n'importe quelle langue officielle.

¹⁾ RS 172.021

² La procédure engagée devant l'office fédéral est en règle générale conduite dans la langue officielle dans laquelle l'audition cantonale a eu lieu ou dans la langue officielle du lieu de résidence du requérant.

³ La procédure engagée devant la Commission suisse de recours en matière d'asile (commission de recours) est en règle générale conduite dans la langue officielle dans laquelle la décision contestée est rédigée. Si le recourant a rédigé son mémoire dans une autre langue officielle, la procédure peut être conduite dans cette langue.

Art. 17 Dispositions de procédure particulières

¹ La disposition de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ concernant les fêtes ne s'applique pas à la procédure d'asile.

² Le Conseil fédéral édicte des dispositions complémentaires au sujet de la procédure d'asile, notamment pour qu'il soit tenu compte dans la procédure de la situation particulière des femmes et des mineurs.

Section 2: Demande d'asile et entrée en Suisse

Art. 18 Demande d'asile

Est considérée comme une demande d'asile toute déclaration par laquelle une personne exprime qu'elle demande à la Suisse de la protéger contre les persécutions.

Art. 19 Dépôt de la demande

¹ La demande d'asile doit être déposée auprès d'une représentation suisse ou, lors de l'entrée en Suisse, à un poste-frontière ouvert.

² Quiconque a obtenu, en Suisse, une autorisation de résidence d'un canton doit adresser sa demande aux autorités de ce canton.

³ Quiconque se trouve en Suisse sans autorisation de résidence doit déposer sa demande dans un centre d'enregistrement.

⁴ La personne qui dépose une demande doit être informée de ses droits et de ses devoirs pendant la procédure d'asile.

Art. 20 Demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrée

¹ La représentation suisse transmet à l'office fédéral la demande d'asile accompagnée d'un rapport.

¹⁾ RS 172.021

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

³ Le Département fédéral de justice et police (département) peut habiliter les représentations suisses à accorder l'autorisation d'entrer en Suisse aux requérants qui rendent vraisemblable que leur vie, leur intégrité corporelle ou leur liberté sont exposées à une menace imminente pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1^{er} alinéa.

Art. 21 Demande présentée à la frontière et autorisation d'entrée

¹ L'office fédéral autorise l'entrée de la personne qui présente sa demande à la frontière ou au poste de contrôle d'un aéroport suisse si aucun autre Etat n'est tenu, par une convention, de traiter sa demande et si cette personne:

- a. possède la pièce de légitimation ou le visa nécessaire pour entrer en Suisse; ou si elle
- b. semble être exposée à un danger pour l'un des motifs énoncés à l'article 3, 1^{er} alinéa, ou menacée de traitements inhumains dans le pays d'où elle est directement arrivée.

² L'office fédéral autorise en outre l'entrée de la personne:

- a. qui rend vraisemblable que le pays d'où elle est arrivée directement l'obligerait, en violation de l'interdiction de refoulement, à se rendre dans un pays où elle semble être exposée à un danger; ou
- b. si la Suisse est tenue, en vertu d'une convention, de traiter sa demande d'asile.

³ La personne qui dépose une demande dans un aéroport suisse doit attendre la décision à l'aéroport. Si la décision n'est pas prise dans un délai de 10 jours ouvrables, l'office fédéral l'autorise à entrer en Suisse.

⁴ Le Conseil fédéral décide dans quels autres cas il autorise l'entrée en Suisse.

Art. 22 Renvoi préventif à l'aéroport

¹ Lorsque l'office fédéral n'autorise pas le requérant à entrer en Suisse à l'aéroport, il peut le renvoyer préventivement si la poursuite de son voyage vers un Etat tiers est possible, licite et qu'elle peut raisonnablement être exigée de lui, notamment:

- a. si cet Etat est compétent pour traiter sa demande d'asile en vertu d'une convention;
- b. si le requérant y a séjourné auparavant et qu'il peut y retourner et y demander protection;
- c. si le requérant possède un visa pour cet Etat tiers; ou
- d. si de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles il a d'étroites relations y vivent.

² Le renvoi préventif est immédiatement exécutoire si l'office fédéral n'en décide pas autrement.

³ Lorsque l'office fédéral n'autorise pas le requérant à entrer en Suisse à l'aéroport et que ce requérant ne peut être renvoyé dans un Etat tiers, l'exécution immédiate de son renvoi dans l'Etat d'origine ou de provenance peut être ordonnée si l'office fédéral et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estiment d'un commun accord que le requérant n'y est manifestement pas menacé de persécution.

Art. 23 Interception lors de l'entrée illégale

¹ Si les organes cantonaux de police interceptent à un endroit proche de la frontière une personne qui est entrée illégalement en Suisse et qui entend y demander l'asile, ils lui indiquent où elle peut déposer sa demande et la remettent aux autorités compétentes de l'Etat limitrophe.

² S'il n'est pas possible de la remettre à l'Etat limitrophe ou qu'elle semble y être exposée à un danger pour l'un des motifs énoncés à l'article 3, 1^{er} alinéa, ou menacée de traitements inhumains, cette personne est envoyée dans un centre d'enregistrement.

Section 3: Procédure de première instance

Art. 24 Autorité compétente

L'office fédéral décide d'octroyer ou de refuser l'asile à un requérant ou de le renvoyer de Suisse.

Art. 25 Centres d'enregistrement

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

² Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles du requérant. Il peut interroger sommairement ce dernier sur les motifs qui l'ont fait quitter son pays et sur l'itinéraire qu'il a emprunté.

Art. 26 Répartition entre les cantons

¹ Les cantons conviennent d'une répartition des requérants.

² Si les cantons ne peuvent trouver un accord, le Conseil fédéral fixe, après les avoir entendus, les critères de répartition dans une ordonnance.

³ L'office fédéral attribue le requérant à un canton. Ce faisant, il prend en considération les intérêts légitimes du canton et du requérant. Le requérant ne peut attaquer la décision d'attribution que pour violation du principe de l'unité de la famille.

Art. 27 · Assignment d'un lieu de séjour et d'un logement

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

² Ils peuvent lui assigner un logement, en particulier l'héberger dans un logement collectif.

Art. 28 · Audition sur les motifs de la demande d'asile

¹ L'autorité cantonale entend le requérant sur ses motifs dans les 20 jours ouvrables qui suivent la date de la décision d'attribution par l'office fédéral. Au besoin, elle fait appel à un interprète.

² Le requérant peut se faire accompagner d'un mandataire et de l'interprète de son choix pour autant que ni l'un ni l'autre ne soit un requérant d'asile.

³ L'audition est consignée dans un procès-verbal. Celui-ci doit être signé par les personnes qui ont participé à l'audition, sauf par le représentant des œuvres d'entraide.

⁴ L'office fédéral peut entendre directement le requérant. Si l'organisation le permet et que la procédure s'en trouve considérablement accélérée, on encouragera l'audition directe. Les 1^{er} à 3^e alinéas s'appliquent par analogie.

Art. 29 · Représentant des œuvres d'entraide

¹ Les œuvres d'entraide autorisées envoient un représentant à l'audition visée à l'article 28, à moins que le requérant ne s'y oppose.

² Le Conseil fédéral définit les conditions d'autorisation des œuvres d'entraide. L'autorisation est délivrée par le département. Les œuvres d'entraide coordonnent leur présence aux auditions.

³ Les autorités communiquent les dates des auditions suffisamment tôt aux œuvres d'entraide. Si le représentant des œuvres d'entraide ne donne pas suite à l'invitation, l'audition n'en déploie pas moins son plein effet juridique.

⁴ Le représentant des œuvres d'entraide assiste à l'audition en qualité d'observateur, mais non en qualité de partie. Il confirme dans le procès-verbal sa participation à l'audition et a l'obligation de garder le secret à l'égard des tiers. Il peut demander que soient posées des questions visant à clarifier l'état de fait, suggérer qu'il soit procédé à d'autres éclaircissements et formuler des objections au sujet du procès-verbal.

Art. 30 · Préparation des décisions par les cantons

Le département peut décider, d'entente avec les cantons, que des fonctionnaires cantonaux prépareront, sous la direction de l'office fédéral et à son intention, les décisions visées aux articles 31 à 37.

Art. 31 Motifs de la non-entrée en matière

¹ On n'entrera pas en matière sur la demande d'asile qui ne satisfait pas aux conditions fixées à l'article 18.

² On n'entrera pas en matière sur une demande d'asile si le requérant:

- a. a trompé les autorités sur son identité, le dol étant constaté sur la base de l'examen dactyloscopique ou d'autres moyens de preuve;
- b. s'est rendu coupable d'une autre violation grave de son devoir de collaborer;
- c. peut se rendre dans un pays où une procédure d'asile est encore pendante ou qui est compétent pour mener la procédure d'asile et de renvoi en vertu d'une convention et qui ne le contraindrait pas à se rendre dans un pays où il serait exposé à des persécutions ou à des traitements inhumains;
- d. a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile en Suisse qui s'est terminée par une décision négative, a retiré sa demande ou est rentré, durant la procédure d'asile, dans son Etat d'origine ou de provenance, à moins que l'audition ne fasse apparaître que des faits propres à motiver la qualité de réfugié ou déterminants pour l'octroi de la protection provisoire se sont produits dans l'intervalle.

Art. 32 Non-entrée en matière sur la demande déposée par un requérant venant d'un Etat où il ne risque pas d'être persécuté

¹ Le Conseil fédéral peut désigner les Etats dans lesquels il n'y a, selon ses constatations, pas de persécutions; il revoit périodiquement les décisions qu'il prend sur ce point.

² Si le requérant vient de l'un de ces Etats, on n'entrera pas en matière sur sa demande ou son recours, à moins que des indices de persécution n'apparaissent.

Art. 33 Non-entrée en matière après la levée de la protection provisoire

Si la protection provisoire a été levée et qu'aucun indice de persécution n'est apparu au moment où l'intéressé fait usage du droit d'être entendu, on n'entrera pas en matière sur sa demande d'asile.

Art. 34 Décision de non-entrée en matière

En règle générale, la décision de non-entrée en matière doit être prise dans les 20 jours ouvrables qui suivent la date du dépôt de la demande; elle doit être motivée sommairement.

Art. 35 Octroi de l'asile sans autres mesures d'instruction

L'asile est octroyé au requérant, à la suite de l'audition et sans autres mesures d'instruction, s'il prouve ou rend vraisemblable sa qualité de réfugié et s'il n'existe aucun motif d'exclusion au sens des articles 49 à 51.

Art. 36 Octroi de la protection provisoire sans autres mesures d'instruction

Si les informations recueillies au centre d'enregistrement ou lors de l'audition sur les motifs de la demande d'asile font manifestement apparaître que le requérant appartient à un groupe de personnes à protéger visées à l'article 63, la protection provisoire lui est accordée sans autres mesures d'instruction.

Art. 37 Rejet sans autres mesures d'instruction

¹ Si l'audition sur les motifs de la demande d'asile fait manifestement apparaître que le requérant n'est pas parvenu à prouver ou à rendre vraisemblable sa qualité de réfugié et si aucun motif ne s'oppose à son renvoi de Suisse, sa demande est rejetée sans autres mesures d'instruction.

² En règle générale, la décision doit être prise dans les 20 jours ouvrables qui suivent la date de l'audition; elle doit être motivée au moins sommairement.

Art. 38 Autres mesures d'instruction

¹ Si aucune décision ne peut être prise en vertu des articles 35 à 37, l'office fédéral engage d'autres mesures d'instruction. Il peut demander des renseignements supplémentaires aux représentations suisses. Il peut aussi entendre à nouveau le requérant ou demander à l'autorité cantonale de lui poser des questions complémentaires. La procédure est régie par les articles 28 et 29.

² Si le requérant attend à l'étranger le résultat de la procédure, l'office fédéral établit les faits par l'entremise de la représentation suisse compétente.

Section 4: Statut du requérant pendant la procédure d'asile

Art. 39 Séjour et renvoi préventif

¹ Quiconque a déposé une demande d'asile en Suisse est autorisé à y séjourner jusqu'à la fin de la procédure, sous réserve de l'article 107.

² L'office fédéral peut toutefois renvoyer préventivement le requérant si la poursuite de son voyage dans un Etat tiers est possible, licite et qu'elle peut raisonnablement être exigée de lui, notamment:

- a. si cet Etat est compétent pour traiter sa demande d'asile en vertu d'une convention;
- b. si le requérant y a séjourné quelque temps auparavant; ou
- c. si de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles le requérant a des liens étroits y vivent.

³ Le renvoi préventif est immédiatement exécutoire si l'office fédéral n'en décide pas autrement.

Art. 40 Autorisation d'exercer une activité lucrative

¹ Pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile, le requérant n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative. Si une décision négative est rendue en première instance avant l'expiration de ce délai, le canton peut lui refuser l'autorisation d'exercer une activité lucrative pendant trois mois de plus.

² L'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai de départ fixé lorsqu'une décision négative entrée en force a été rendue à l'issue de la procédure d'asile, et ce, même si le requérant a fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours et que l'exécution du renvoi ait été suspendue.

³ Le département peut, en accord avec le Département fédéral de l'économie publique, habiliter les cantons à prolonger, au-delà du délai de départ, les autorisations d'exercer une activité lucrative de certaines catégories de personnes si des circonstances particulières le justifient.

⁴ Le requérant autorisé à exercer une activité lucrative conformément aux dispositions de la police des étrangers ou qui participe à des programmes d'occupation d'utilité publique ne tombe pas sous le coup de l'interdiction de travail.

Section 5: Renvoi

Art. 41 Renvoi et admission provisoire

¹ En même temps qu'il rejette la demande d'asile ou qu'il refuse d'entrer en matière, l'office fédéral prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse et il en ordonne l'exécution; il tient compte du principe de l'unité de la famille.

² Si l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut être raisonnablement exigée, l'office fédéral règle les conditions de résidence conformément aux dispositions relatives à l'admission provisoire de la loi fédérale du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers.

³ L'admission provisoire peut en outre être ordonnée dans des cas graves de détresse personnelle lorsqu'aucune décision exécutoire n'a été rendue dans les quatre ans qui ont suivi le dépôt de la demande d'asile. Avant de rejeter une demande d'asile, l'office fédéral ou la commission de recours donne la possibilité au canton de demander, dans un délai raisonnable, l'admission provisoire ou l'exécution du renvoi.

Art. 42 Teneur de la décision de renvoi

¹ La décision de renvoi indique:

a. l'obligation pour le requérant de quitter la Suisse;

¹⁾ RS 142.20

- b. le jour auquel il devra avoir quitté la Suisse. Si l'admission provisoire a été ordonnée, le délai de départ sera fixé au moment où cette mesure sera levée;
- c. les moyens de contrainte applicables si le requérant n'obtempère pas;
- d. le cas échéant, les Etats dans lesquels le requérant ne doit pas être renvoyé;
- e. le cas échéant, la mesure remplaçant l'exécution du renvoi;
- f. le canton compétent pour exécuter le renvoi ou la mesure remplaçant ce dernier.

² Lorsque des décisions sont prises en vertu des articles 31 et 32, l'exécution immédiate du renvoi peut être ordonnée.

Art. 43 Exécution par les cantons

¹ Les cantons sont tenus d'exécuter les décisions de renvoi.

² S'il s'avère que l'exécution du renvoi n'est pas possible, le canton demande à l'office fédéral d'ordonner l'admission provisoire.

Art. 44 Lieu de séjour inconnu

Si la personne renvoyée se soustrait à l'exécution du renvoi en dissimulant son lieu de séjour, le canton ou l'office fédéral peuvent ordonner son inscription au système de recherche de la police.

Art. 45 Collaboration entre les cantons

Si la personne renvoyée ne se trouve pas dans le canton chargé de l'exécution du renvoi, le canton où elle réside fournit à celui-ci son aide, s'il la demande. Cette aide consiste notamment à remettre la personne concernée au canton compétent pour exécuter le renvoi ou à l'expulser directement.

Chapitre 3: Octroi de l'asile et statut des réfugiés

Section 1: Octroi de l'asile

Art. 46 Principe

L'asile est accordé à la personne qui a la qualité de réfugié, s'il n'y a pas de motif d'exclusion.

Art. 47 Second asile

L'asile peut être accordé à un réfugié qui a été admis par un autre Etat et qui séjourne légalement en Suisse sans interruption depuis au moins deux ans.

Art. 48 Asile accordé aux familles

¹ Même s'ils ne font pas valoir qu'ils ont subi des persécutions, le conjoint d'un réfugié et leurs enfants mineurs sont reconnus comme réfugiés et obtiennent l'asile:

- a. s'ils ont déposé, avec le réfugié, une demande d'asile commune et qu'il n'existe pas de motif d'exclusion;
- b. si la famille a été séparée par la fuite, qu'elle entend se réunir en Suisse et qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose.

² L'enfant né en Suisse de parents réfugiés obtient le statut de réfugié.

³ D'autres parents proches d'un réfugié vivant en Suisse, qui ont été séparés de lui par la fuite et qui entendent rejoindre leur famille en Suisse, peuvent obtenir l'asile accordé à la famille, si des circonstances particulières plaident en faveur du regroupement de cette dernière en Suisse.

⁴ Si les ayants droit se trouvent à l'étranger, on autorisera leur entrée en Suisse.

⁵ Le Conseil fédéral fixe les conditions du regroupement familial en Suisse applicables aux réfugiés qui ont été admis provisoirement.

Art. 49 Admission dans un Etat tiers

¹ En règle générale, l'asile n'est pas accordé à la personne qui se trouve en Suisse et:

- a. qui a séjourné quelque temps, avant d'entrer en Suisse, dans un Etat tiers où elle peut retourner; ou
- b. qui peut se rendre dans un Etat tiers où vivent des parents proches.

² L'asile peut être refusé à une personne qui se trouve à l'étranger et dont on peut attendre qu'elle s'efforce d'être admise dans un autre Etat.

Art. 50 Indignité

L'asile n'est pas accordé au réfugié qui en est indigne en raison d'actes répréhensibles, qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet.

Art. 51 Motifs subjectifs survenus après la fuite du pays

L'asile n'est pas accordé au réfugié qui n'est devenu un réfugié au sens de l'article 3 qu'après avoir quitté son Etat d'origine ou de provenance ou en raison de son comportement ultérieur.

Art. 52 Situations d'exception

¹ En période de tensions internationales accrues, en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée, ou lorsqu'à lieu, en temps de paix, un afflux inhabituel de requérants d'asile, la Suisse accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent.

² Le Conseil fédéral arrête les mesures nécessaires. Il peut, en dérogeant à la loi, régler de manière restrictive les conditions d'octroi de l'asile et le statut des réfugiés, et édicter des dispositions de procédure particulières. Il en rend compte immédiatement à l'Assemblée fédérale.

³ Si l'hébergement durable de réfugiés dépasse les possibilités d'accueil de la Suisse, l'asile peut n'être accordé qu'à titre temporaire jusqu'à ce que les personnes accueillies puissent se rendre dans un autre pays.

⁴ Si un afflux important de réfugiés s'annonce, le Conseil fédéral recherche une collaboration internationale rapide et efficace pour assurer leur répartition.

Section 2: Octroi de l'asile à des groupes de réfugiés

Art. 53 Décision

¹ L'asile est octroyé à des groupes importants de réfugiés par décision du Conseil fédéral. Lorsqu'il s'agit de petits groupes, la décision est prise par le département.

² L'office fédéral désigne les groupes de réfugiés.

Art. 54 Répartition et première intégration

¹ La répartition des réfugiés entre les cantons est régie par l'article 26.

² La Confédération peut, dans les limites de la première intégration, assigner à des groupes de réfugiés un logement temporaire, notamment dans un centre d'intégration.

Section 3: Statut des réfugiés

Art. 55 Principe

Le statut des réfugiés en Suisse est régi par la législation applicable aux étrangers, à moins que ne priment des dispositions particulières, notamment celles de la présente loi ou celles de la Convention du 28 juillet 1951¹⁾ relative au statut des réfugiés.

Art. 56 Effets

Quiconque a obtenu l'asile en Suisse ou y a été admis provisoirement au titre de réfugié est considéré, à l'égard de toutes les autorités fédérales et cantonales, comme un réfugié au sens de la présente loi et de la Convention du 28 juillet 1951¹⁾ relative au statut des réfugiés.

Art. 57 Règlement des conditions de résidence

¹ Quiconque a obtenu l'asile en Suisse a droit à une autorisation de séjour dans le canton où il séjourne légalement.

² Quiconque a obtenu l'asile en Suisse et y séjourne légalement depuis au moins cinq ans a droit à une autorisation d'établissement s'il n'existe contre lui aucun motif d'expulsion au sens de l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre a ou b, de la loi fédérale du 26 mars 1931²⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers.

¹⁾ RS 0.142.30

²⁾ RS 142.20

Art. 58 Activité lucrative

Quiconque a obtenu l'asile en Suisse ou y a été admis provisoirement comme réfugié est autorisé à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi et de profession.

Art. 59 Examens pour les professions médicales

Le réfugié auquel la Suisse a accordé l'asile est autorisé à se présenter aux examens fédéraux pour les professions médicales; le Département fédéral de l'intérieur fixe les conditions d'admission.

Section 4: Fin de l'asile

Art. 60 Révocation

¹ L'office fédéral révoque l'asile ou retire la qualité de réfugié:

- a. à l'étranger qui a obtenu l'asile ou la reconnaissance de sa qualité de réfugié en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels;
- b. pour les motifs mentionnés à l'article 1^{er}, section C, chiffres 1 à 6, de la Convention du 28 juillet 1951¹⁾ relative au statut des réfugiés.

² L'office fédéral révoque l'asile si le réfugié a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, s'il les compromet ou s'il a commis des actes répréhensibles.

³ La révocation de l'asile ou de la reconnaissance de la qualité de réfugié déploie ses effets à l'égard de toutes les autorités fédérales et cantonales.

⁴ La révocation de l'asile ou de la reconnaissance de la qualité de réfugié ne s'étend pas au conjoint ni aux enfants du réfugié, sauf s'il s'avère qu'ils n'ont pas besoin de la protection en question.

Art. 61 Extinction

¹ L'asile en Suisse prend fin:

- a. lorsque le réfugié a séjourné plus de trois ans à l'étranger;
- b. lorsque le réfugié a obtenu dans un autre pays l'asile ou l'autorisation d'y résider à demeure;
- c. lorsque le réfugié y renonce;
- d. par l'exécution de l'expulsion administrative ou judiciaire.

² Dans certaines circonstances, l'office fédéral peut prolonger le délai fixé au 1^{er} alinéa, lettre a.

¹⁾ RS 0.142.30

Art. 62 Expulsion

Le réfugié ne peut être expulsé que s'il compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou s'il a porté gravement atteinte à l'ordre public. L'article 5 est réservé.

Chapitre 4:

Octroi de la protection provisoire et statut des personnes à protéger

Section 1: Généralités

Art. 63 Décision de principe du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral décide si et selon quels critères la Suisse accorde la protection provisoire à des groupes de personnes à protéger conformément à l'article 4.

² Avant d'en décider, il consulte des représentants des cantons ainsi que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Art. 64 Mesures de politique extérieure

¹ L'octroi de la protection provisoire complète les mesures et l'assistance mises en œuvre dans l'Etat d'origine ou dans l'Etat ou la région de provenance des personnes à protéger.

² La Confédération collabore avec l'Etat d'origine ou de provenance, avec d'autres pays d'accueil et avec des organisations internationales, pour créer les conditions propices au retour sans danger des personnes à protéger.

Section 2: Procédure

Art. 65 Personnes à protéger se trouvant à l'étranger

¹ L'office fédéral définit plus précisément le groupe des personnes à protéger et décide qui peut bénéficier de la protection provisoire en Suisse. Il tient compte du principe de l'unité de la famille.

² Sa décision ne peut être attaquée que pour violation du principe de l'unité de la famille.

³ L'article 20 s'applique par analogie aux demandes individuelles présentées à l'étranger.

Art. 66 Personnes à protéger se trouvant à la frontière ou en Suisse

¹ Les articles 18, 19 et 21 à 23 s'appliquent par analogie aux demandes déposées par des personnes à protéger se trouvant à la frontière ou en Suisse.

² Une fois que les personnes ont été interrogées au centre d'enregistrement conformément à l'article 25, l'office fédéral détermine qui appartient à un groupe

de personnes à protéger et qui peut bénéficier de la protection provisoire en Suisse.

³ Lorsque la protection provisoire a été accordée, la procédure d'examen d'une éventuelle demande en reconnaissance de la qualité de réfugié est suspendue.

⁴ Si l'office fédéral entend refuser la protection provisoire à une personne qui a déposé une demande d'asile, il poursuit sans attendre la procédure d'examen de cette demande ou la procédure de renvoi.

Art. 67 Octroi de la protection provisoire aux familles

¹ La protection provisoire est également accordée au conjoint des personnes à protéger et à leurs enfants mineurs:

- a. s'ils demandent ensemble la protection de la Suisse et qu'il n'existe pas de motifs d'exclusion au sens de l'article 69;
- b. si la famille a été séparée par des événements mentionnés à l'article 4, qu'elle entend se réunir en Suisse et qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose.

² L'enfant né en Suisse de personnes à protéger reçoit également la protection provisoire.

³ Si les ayants droit se trouvent à l'étranger, on autorisera leur entrée en Suisse.

⁴ Le Conseil fédéral fixe pour d'autres cas les conditions du regroupement familial.

Art. 68 Procédure

Au demeurant, les dispositions des sections 1 et 3 du chapitre 2 s'appliquent par analogie aux procédures définies aux articles 65 à 67.

Art. 69 Motifs d'exclusion

La protection provisoire n'est pas accordée à la personne à protéger qui tombe sous le coup de l'article 50, qui a porté atteinte à l'ordre et à la sécurité publics ou qui les compromet gravement.

Section 3: Statut

Art. 70 Règlement des conditions de résidence

¹ La personne à protéger réside dans le canton auquel elle a été attribuée.

² Cinq ans après avoir obtenu la protection provisoire, la personne à protéger obtient de ce canton une autorisation de séjour limitée, valable jusqu'à la levée de la protection provisoire.

³ Dix ans après l'octroi de la protection provisoire, le canton peut délivrer une autorisation d'établissement à la personne à protéger.

Art. 71 Autorisation d'exercer une activité lucrative

¹ Pendant les six premiers mois qui suivent son entrée en Suisse, la personne à protéger n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative. Ce délai passé, les autorités cantonales l'autorisent à exercer une activité dépendante, pour autant que la conjoncture économique et la situation du marché du travail le permettent.

² Suivant la durée du séjour, le Conseil fédéral peut édicter des conditions moins sévères sur l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

³ Les autorisations d'exercer une activité lucrative délivrées sont maintenues.

Section 4: Fin de la protection provisoire et retour**Art. 72 Levée de la protection provisoire et renvoi**

¹ Le Conseil fédéral arrête, après avoir consulté des représentants des cantons, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des organisations internationales, la date de la levée de la protection provisoire accordée à certains groupes de personnes à protéger; il s'agit d'une décision de portée générale.

² L'office fédéral accorde le droit d'être entendu aux personnes concernées par la décision prise en vertu du 1^{er} alinéa.

³ Si l'exercice du droit d'être entendu fait apparaître des indices de persécution, une audition a lieu en application des articles 28 et 29. Si aucun indice de persécution n'apparaît, l'office fédéral tranche conformément à l'article 33.

⁴ Dans les autres cas, l'office fédéral décide le renvoi. Les articles 10, 4^e alinéa, et 43 à 45 de la présente loi, ainsi que l'article 22a de la loi fédérale du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers s'appliquent par analogie à l'exécution du renvoi.

Art. 73 Retour

La Confédération soutient les efforts entrepris au niveau international pour organiser le retour des personnes à protéger.

Art. 74 Révocation

¹ L'office fédéral peut révoquer la protection provisoire à la personne:

- a. qui l'a obtenue en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels;
- b. qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, qui les compromet ou qui a commis des actes répréhensibles;
- c. qui a séjourné longtemps ou de manière répétée dans l'Etat d'origine ou de provenance;
- d. qui possède une autorisation de séjour régulière, délivrée par un Etat tiers dans lequel elle peut retourner.

¹⁾ RS 142.20

² La révocation de la protection provisoire ne s'étend pas au conjoint ni aux enfants de la personne en question, sauf s'il s'avère qu'ils n'ont plus besoin d'être protégés.

³ Lorsque la protection provisoire est révoquée, une audition a lieu en application des articles 28 et 29.

Art. 75 Extinction

La protection provisoire s'éteint lorsque la personne à protéger transfère son centre de vie dans un autre pays, qu'elle renonce à la protection provisoire ou qu'elle a obtenu une autorisation d'établissement en vertu de la loi fédérale du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Chapitre 5: Assistance

Section 1: Octroi de prestations d'assistance

Art. 76 Compétence

¹ Les cantons fournissent l'assistance aux personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi. Ils peuvent déléguer tout ou partie de cette tâche à des tiers, et notamment aux œuvres d'entraide autorisées conformément à l'article 29, 2^e alinéa.

² Tant que les personnes précitées se trouvent dans un centre d'enregistrement ou un centre d'intégration pour groupes de réfugiés, l'assistance est fournie par la Confédération.

Art. 77 Droit aux prestations

Les personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi et qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent l'assistance nécessaire, à moins qu'un tiers ne soit tenu de le faire en vertu d'une obligation légale ou contractuelle.

Art. 78 Prestations d'assistance

¹ L'octroi de prestations d'assistance est régi par le droit cantonal.

² L'assistance aux requérants et aux personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour doit être fournie, autant que possible, sous forme de prestations en nature.

³ S'agissant de l'assistance aux réfugiés et aux personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour, on tiendra compte de leur situation particulière; on facilitera notamment leur intégration sociale et professionnelle.

¹⁾ RS 142.20

Art. 79 Limitations à l'octroi des prestations d'assistance

Les services compétents peuvent refuser d'allouer, peuvent réduire ou supprimer tout ou partie des prestations d'assistance si le bénéficiaire:

- a. les a obtenues ou a cherché à les obtenir en faisant des déclarations inexactes ou incomplètes;
- b. refuse de renseigner le service compétent sur sa situation économique ou ne l'autorise pas à demander des informations;
- c. ne communique pas les modifications essentielles concernant sa situation;
- d. ne fait manifestement pas d'efforts pour améliorer sa situation, refusant notamment le travail ou l'hébergement convenables qui lui ont été attribués;
- e. résilie, sans en référer au service compétent, un contrat de travail ou de bail ou provoque par sa faute cette résiliation, aggravant de ce fait sa situation;
- f. fait un usage abusif des prestations d'assistance;
- g. ne se conforme pas aux ordres du service compétent, bien que celui-ci l'ait menacé de supprimer les prestations.

Section 2: Obligation de rembourser et sûretés

Art. 80 Obligation de rembourser

¹ Dans la mesure où l'on peut l'exiger, les frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution doivent être remboursés.

² La Confédération fait valoir le droit au remboursement. Le département peut déléguer cette tâche aux cantons.

³ Le droit au remboursement se prescrit par un an à compter du jour où l'autorité compétente en a eu connaissance, mais dans tous les cas par dix ans dès la naissance de ce droit. La prescription est suspendue tant qu'existe un compte sûretés au sens de l'article 81, 2^e alinéa. Ces créances ne portent pas intérêt.

⁴ Le Conseil fédéral règle les détails et définit les exceptions à l'obligation de rembourser. Lorsqu'il détermine les frais à rembourser, il peut se fonder sur des présomptions.

Art. 81 Sûretés

¹ Les requérants d'asile et les personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour sont tenus de fournir des sûretés pour garantir le remboursement des frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution.

² La Confédération ouvre des comptes sûretés exclusivement à cette fin. Elle peut en confier la gestion à des tiers. Les frais de gestion sont à la charge de la personne astreinte à fournir des sûretés.

³ Le Conseil fédéral détermine quelle part du revenu de la personne astreinte l'employeur doit verser sur le compte sûretés. L'autorité cantonale lie l'autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative à cette condition.

⁴ Les requérants d'asile et les personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour doivent déclarer les valeurs patrimoniales qui ne proviennent pas du revenu de leur activité lucrative. Les autorités compétentes peuvent faire créditer le compte sûretés de ces valeurs patrimoniales, jusqu'à concurrence du montant probable des frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution, et en déduire les frais encourus, si:

- a. les requérants et les personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour ne peuvent prouver l'origine des valeurs patrimoniales; ou si
- b. ces valeurs dépassent un montant fixé par le Conseil fédéral.

⁵ Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 82 Restitution des montants perçus au titre des sûretés

¹ Les sûretés sont restituées après déduction des frais imputables et sur demande:

- a. s'il est prouvé ou probable que la personne qui avait à fournir des sûretés a quitté la Suisse définitivement;
- b. si cette personne a, en tant que requérant ou que réfugié, obtenu une autorisation de séjour;
- c. si cette personne a, en tant que bénéficiaire de la protection provisoire, obtenu une autorisation d'établissement ou séjourne en Suisse depuis au moins dix ans.

² Le solde actif éventuel revient à la Confédération s'il n'a pas été réclamé dans les règles cinq ans après la naissance du droit à la restitution.

³ Le Conseil fédéral règle les détails.

Chapitre 6: Subventions fédérales

Art. 83 Forfaits

¹ Pour les requérants d'asile et les personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour, la Confédération verse aux cantons, au plus tard jusqu'au jour où leur renvoi devient exécutoire ou jusqu'au jour où ils reçoivent une autorisation de séjour ou obtiennent le droit d'en avoir une:

- a. un forfait pour les frais d'assistance; et
- b. un forfait pour les frais d'encadrement et d'administration.

² Pour les personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour en vertu de l'article 70, 2^e alinéa, la Confédération verse aux cantons la moitié du forfait prévu au 1^{er} alinéa, lettre a, et ce, jusqu'au jour où leur renvoi devient exécutoire, jusqu'à l'octroi de l'autorisation d'établissement ou, au plus tard, jusqu'au jour où une telle autorisation pourrait être délivrée en vertu de l'article 70, 3^e alinéa.

³ Pour les réfugiés, la Confédération verse aux cantons un forfait pour les frais d'assistance, d'encadrement et d'administration, et ce, jusqu'à l'octroi de l'autorisation d'établissement ou jusqu'au jour où naît le droit d'établissement en vertu de l'article 57, 2^e alinéa.

⁴ Le Conseil fédéral peut ordonner le versement de forfaits dans d'autres cas lorsque des circonstances particulières le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de réfugiés établis ou de personnes à protéger détentrices d'une autorisation de séjour ou d'établissement qui sont âgés ou handicapés.

⁵ Les forfaits ne sont pas alloués si la Confédération verse un forfait conformément à l'article 14e, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Art. 84 Fixation du montant des forfaits

¹ Le Conseil fédéral fixe le montant des forfaits définis à l'article 83, 1^{er} alinéa, lettre a, 2^e et 3^e alinéas, sur la base des frais probables résultant de solutions économiques.

² Il peut notamment fixer le montant de ces forfaits en fonction du degré d'indigence ou de la durée du séjour du bénéficiaire et le faire varier selon les cantons.

³ Le Conseil fédéral règle:

- a. le remboursement des prestations d'assistance spéciales, qui ne sont pas remboursées de manière forfaitaire;
- b. la suite de la procédure.

Art. 85 Financement des logements collectifs

¹ La Confédération peut financer tout ou partie de la construction, de la transformation ou de l'aménagement des logements collectifs dans lesquels les autorités hébergent des personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi.

² Le Conseil fédéral fixe la procédure à suivre en matière de propriété, règle les détails qui s'y rapportent et veille à ce que l'affectation des bâtiments soit conforme au but prévu.

³ Il détermine dans quelle mesure le financement direct de logements par la Confédération peut être imputé sur les forfaits.

Art. 86 Autres contributions

¹ La Confédération peut encourager la mise sur pied de programmes d'occupation d'utilité publique.

² Elle peut rembourser aux cantons les montants des bourses de formation ou de perfectionnement professionnels.

³ Elle peut verser des subventions à des institutions qui prennent en charge des personnes traumatisées séjournant en Suisse sur la base de la présente loi.

¹⁾ RS 142.20

⁴ Elle peut verser des subventions pour favoriser l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés et des personnes à protéger ayant droit à une autorisation de séjour; en règle générale, elle ne le fera que si les cantons, les communes ou des tiers participent de manière adéquate à la couverture des frais.

⁵ Elle rembourse aux cantons les frais de personnel qu'ils encourrent lors de la préparation des décisions visée à l'article 30.

⁶ Elle peut, dans le cadre de la collaboration internationale visée à l'article 108, verser des subventions à des organismes qui développent des projets de portée internationale ou à des organisations internationales.

⁷ Le Conseil fédéral fixe les conditions et règle la procédure de versement et de décompte des subventions.

Art. 87 Frais d'entrée et de départ

¹ La Confédération peut prendre à sa charge les frais d'entrée et de départ de réfugiés et de personnes à protéger.

² Si ces personnes sont indigentes, elle prend à sa charge les frais de départ des requérants, des personnes dont la demande d'asile a été rejetée ou qui l'ont retirée et des personnes renvoyées après la levée de la protection provisoire.

³ Elle peut verser aux cantons des subventions pour les frais qui sont en rapport direct avec l'organisation du départ.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les conditions et règle la procédure de versement et de décompte des subventions. Si possible, il fixe des montants forfaitaires.

Art. 88 Aide au retour et réintégration

¹ La Confédération participe à l'aide au retour. A cette fin, elle peut prévoir les mesures suivantes:

- a. le financement intégral ou partiel de projets, en Suisse, visant à maintenir l'aptitude des intéressés au retour;
- b. le financement intégral ou partiel de projets, dans l'Etat d'origine ou de provenance des intéressés ou dans un Etat tiers, visant à faciliter leur retour et leur réintégration;
- c. l'octroi, dans certains cas, d'une aide financière pour faciliter l'intégration des intéressés ou pour assurer des soins médicaux dans leur Etat d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers.

² Dans le cadre de l'aide au retour et de la réintégration, la Confédération peut collaborer avec des organisations internationales et instituer un bureau de coordination.

³ Le Conseil fédéral fixe les conditions et règle la procédure de versement et de décompte des subventions.

Art. 89 Subventions aux œuvres d'entraide

¹ La Confédération peut verser des subventions à l'organisation faitière des œuvres d'entraide autorisées pour ses frais administratifs.

² Les œuvres d'entraide autorisées reçoivent une indemnité forfaitaire pour leur participation à l'audition définie à l'article 29.

³ Le Conseil fédéral fixe le montant des subventions prévues au 1^{er} alinéa et du forfait mentionné au 2^e alinéa.

Art. 90 Surveillance

¹ La Confédération vérifie que ses contributions sont utilisées conformément au droit sur les subventions et que les décomptes sont établis selon les prescriptions. Elle peut aussi confier cette tâche à des tiers.

² Sur demande, les bénéficiaires de subventions fédérales fournissent aux organes chargés de la surveillance financière les dossiers et les pièces comptables nécessaires, leur donnent les renseignements requis et les laissent consulter les documents sur place. Les violations de cette obligation sont sanctionnées par l'article 40 de la loi fédérale du 5 octobre 1990¹⁾ sur les subventions.

³ Le Contrôle fédéral des finances exerce sa surveillance sur les questions financières liées à l'asile conformément à la loi fédérale du 28 juin 1967²⁾ sur le Contrôle fédéral des finances. Il peut aussi effectuer des contrôles sur place.

Chapitre 7: Traitement de données personnelles

Art. 91 Traitement de données personnelles

Dans la mesure où l'accomplissement de leur mandat légal l'exige, l'office fédéral, les autorités de recours et les organisations privées chargées de tâches en vertu de la présente loi peuvent traiter ou faire traiter des données personnelles relatives à un requérant ou à une personne à protéger et à leurs proches, y compris des données sensibles ou des profils de la personnalité, tels qu'ils sont définis à l'article 3, lettres c et d, de la loi fédérale du 19 juin 1992³⁾ sur la protection des données.

Art. 92 Communication de données personnelles à l'Etat d'origine ou de provenance

¹ Il est interdit de communiquer à l'Etat d'origine ou de provenance des données personnelles relatives à un requérant, à un réfugié reconnu ou à une personne à protéger si cela met en danger la personne concernée ou ses proches.

¹⁾ RS 616.1

²⁾ RS 614.0

³⁾ RS 235.1

² A partir du moment où une décision de renvoi est exécutoire, l'autorité compétente est autorisée, afin de se procurer les documents de voyage nécessaires à l'exécution de la décision de renvoi, à prendre contact avec les autorités de l'Etat d'origine ou de provenance et à leur communiquer les données personnelles nécessaires à l'établissement desdits documents.

³ En vue de l'exécution du renvoi dans l'Etat d'origine ou de provenance, l'autorité chargée de l'organisation du départ peut communiquer aux autorités étrangères les données suivantes:

- a. les nom, prénoms, noms d'emprunt, date de naissance, sexe, nationalité, noms et prénoms des parents, dernière adresse connue dans l'Etat d'origine ou de provenance de la personne concernée;
- b. le cas échéant, ses empreintes digitales et photographies;
- c. des indications sur son état de santé, à condition que cette mesure soit dans l'intérêt de la personne concernée.

Art. 93 Communication de données personnelles à des Etats tiers et à des organisations internationales

¹ En vue de l'exécution de la présente loi, l'office fédéral et les autorités de recours sont autorisés à communiquer des données personnelles aux autorités étrangères et aux organisations internationales chargées de tâches dans ce cadre, pour autant que l'Etat ou l'organisation internationale en question garantisse une protection suffisante des données transmises.

² Peuvent être communiquées les données personnelles suivantes:

- a. l'identité (nom, prénoms, noms d'emprunt, date de naissance, sexe, nationalité) de la personne concernée et, si nécessaire, de ses proches;
- b. les indications relatives au passeport ou à d'autres documents d'identité;
- c. les autres données permettant d'établir l'identité d'une personne;
- d. les indications sur ses lieux de séjour et les itinéraires empruntés;
- e. les indications sur les autorisations de résidence et les visas accordés;
- f. les indications sur le dépôt éventuel d'une demande d'asile (lieu et date du dépôt, stade de la procédure, indications sommaires sur la teneur d'une éventuelle décision).

Art. 94 Communication de données dans le cadre d'accords internationaux

En dérogation à l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 juin 1992¹⁾ sur la protection des données, l'office fédéral peut, en vue de l'application d'accords internationaux, communiquer les données personnelles nécessaires à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse, à moins qu'il n'en résulte un risque grave d'atteinte à la personnalité des intéressés. Les accords en question mentionneront les données pouvant être communiquées, leur adéquation au but recherché, le cas échéant les mesures de sécurité à prendre ainsi que les autorités compétentes.

¹⁾ RS 235.1

Art. 95 Examen dactyloscopique

¹ En règle générale, on prendra de chaque requérant d'asile ou personne à protéger les empreintes digitales et des photographies. Le Conseil fédéral définit les exceptions.

² Les empreintes digitales sont enregistrées dans une banque de données sans mention de l'identité de la personne concernée.

³ L'office fédéral compare les nouvelles empreintes digitales aux empreintes déjà enregistrées par lui-même et par l'Office fédéral de la police, afin de:

- a. vérifier l'identité de la personne concernée;
- b. vérifier que la personne concernée n'a pas déjà demandé l'asile;
- c. vérifier s'il existe des données qui confirment ou infirment les déclarations de la personne concernée;
- d. vérifier s'il existe des données indiquant que la personne concernée n'est pas digne de recevoir l'asile;
- e. faciliter l'entraide administrative avec les autorités de police.

⁴ S'il constate une concordance entre de nouvelles empreintes et des empreintes enregistrées par l'Office fédéral de la police, l'office fédéral en informe ce dernier, ainsi que les autorités cantonales de police concernées, en indiquant l'identité de l'intéressé (nom, prénoms, date de naissance, sexe, nationalité et noms d'emprunt).

⁵ Si l'Office fédéral de la police constate une concordance entre de nouvelles empreintes et des empreintes enregistrées par l'office fédéral, ce dernier communique, sur demande, à l'Office fédéral de la police et aux autorités cantonales de police concernées l'identité correspondant aux empreintes digitales (nom, prénoms, date de naissance, sexe, nationalité et noms d'emprunt).

⁶ Il est interdit de communiquer à l'étranger les données personnelles transmises en vertu des 4^e et 5^e alinéas sans l'accord du maître du fichier. L'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 juin 1992¹⁾ sur la protection des données s'applique par analogie.

⁷ Les données sont détruites:

- a. si l'asile est accordé;
- b. dix ans au plus tard après le rejet passé en force, après le retrait ou le classement d'une demande d'asile ou après une décision de non-entrée en matière;
- c. pour les personnes à protéger, dix ans au plus tard après leur entrée en Suisse.

Art. 96 Système d'enregistrement

¹ L'office fédéral et les autorités de recours exploitent chacun un système d'enregistrement automatisé, permettant:

¹⁾ RS 235.1

- a. d'enregistrer les requérants d'asile, les réfugiés, les personnes à protéger, les personnes admises provisoirement et les apatrides;
- b. d'enregistrer les recours;
- c. d'organiser le travail de manière rationnelle et efficace;
- d. de contrôler la gestion;
- e. d'établir des statistiques.

² Sont saisies et traitées dans le système d'enregistrement automatisé toutes les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches définies au 1^{er} alinéa, notamment aussi des indications sur l'appartenance religieuse ou ethnique des personnes concernées et des informations sur les prestations d'assistance perçues par elles, y compris le paiement des frais médicaux.

³ Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur l'organisation et l'exploitation du système d'enregistrement automatisé des personnes, sur les données à enregistrer, sur l'accès aux données, sur les autorisations de traitement, sur la durée de conservation, l'archivage et la destruction des données.

Art. 97 Communication de données enregistrées

¹ L'office fédéral peut permettre aux autorités ci-après d'accéder, par une procédure d'appel, aux données qu'il a saisies ou fait saisir dans le système d'enregistrement automatisé. Ces autorités sont:

- a. les autorités cantonales de la police des étrangers et des affaires sociales, pour qu'elles accomplissent leur mandat légal aux termes de la présente loi;
- b. les autorités fédérales responsables de la sûreté intérieure et les autorités fédérales de police, pour qu'elles identifient les personnes dans le cadre des enquêtes de la police de sûreté et de la police judiciaire, de l'échange intercantonal et international des informations de police, de l'entraide judiciaire et administrative internationale, et du contrôle des entrées RIPOL en vertu de l'ordonnance RIPOL du 27 juin 1990¹⁾, ou pour qu'elles apprécient l'indignité d'un requérant d'asile, la violation ou la mise en danger par lui de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, conformément à l'article 50 de la présente loi;
- c. l'Office fédéral des étrangers, pour qu'il accomplisse ses tâches dans le cadre de la loi fédérale du 26 mars 1931²⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers;
- d. la commission de recours, pour qu'elle traite les recours qui lui parviennent;
- e. le Service des recours du département, pour qu'il traite les recours qui lui parviennent;
- f. les postes frontière, pour qu'ils contrôlent les entrées illégales;
- g. le coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés, du Département fédéral des affaires étrangères, pour qu'il accomplisse son mandat en vertu de la présente loi;

¹⁾ RS 172.213.61

²⁾ RS 142.20

- h. le Contrôle fédéral des finances, pour qu'il exerce la surveillance financière;
- i. les autorités cantonales et communales de police, pour qu'elles opèrent les contrôles en matière de police des étrangers et qu'elles identifient les personnes lors d'enquêtes de la police de sûreté et de la police criminelle;
- k. les offices cantonaux de l'emploi, pour qu'ils examinent les demandes de permis de travail déposées par les requérants d'asile ou les personnes à protéger.

² L'office fédéral peut communiquer d'une autre manière aux autorités et organisations ci-après des données qu'il a saisies ou fait saisir dans le système d'enregistrement automatisé. Ces autorités sont:

- a. l'Office fédéral de la statistique, les données étant communiquées sous forme anonyme, pour qu'il établisse des statistiques, notamment la statistique fédérale de l'état annuel de la population, et les recensements;
- b. l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, pour qu'elle coordonne les tâches confiées par la présente loi aux œuvres d'entraide autorisées;
- c. les tiers mandatés pour gérer les comptes sûretés en vertu de la présente loi, pour qu'ils accomplissent leurs tâches.

³ Il est interdit de communiquer à l'étranger les données personnelles transmises en vertu des 1^{er} et 2^e alinéas sans l'accord du maître du fichier. L'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 juin 1992¹⁾ sur la protection des données s'applique par analogie.

⁴ En règle générale, les données de tiers non concernés ne doivent pas être communiquées aux autorités citées au 1^{er} alinéa et celles-ci ont l'interdiction d'en faire usage.

Art. 98 Système d'information et de documentation

¹ L'office fédéral exploite, en collaboration avec la commission de recours, un système d'information et de documentation automatisé. Ce système contient des informations et des documents provenant de différentes banques de données et concernant les tâches de l'office fédéral et de la commission de recours. Si nécessaire, on saisira également des données personnelles figurant dans les textes, et notamment des renseignements sur l'identité d'une personne, des données sensibles et des profils de la personnalité.

² Seuls les collaborateurs de l'office fédéral et de la commission de recours ont accès aux banques de données qui contiennent des données sensibles et des profils de la personnalité.

³ L'accès, par une procédure d'appel, aux banques de données qui contiennent surtout des informations techniques provenant de sources publiques peut être accordé, sur demande, à des utilisateurs externes.

⁴ Le Conseil fédéral règle les détails, et notamment l'accès au système et la protection adéquate des données personnelles qui y sont enregistrées.

¹⁾ RS 235.1

Chapitre 8: Voies de droit

Section 1: Procédure de recours au niveau cantonal

Art. 99

¹ Les cantons doivent prévoir au minimum une instance de recours contre les décisions prises par leurs autorités sur la base de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

² Les recours contre les décisions cantonales prises en dernière instance sont régis par les dispositions générales de la procédure fédérale, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

Section 2: Procédure de recours au niveau fédéral

Art. 100 Commission suisse de recours en matière d'asile

¹ Le Conseil fédéral nomme les membres de la commission de recours et fixe leur statut. Il arrête l'organisation de la commission de recours et peut édicter des prescriptions de procédure, notamment sur la procédure orale, sur la notification orale de décisions et sur la procédure sommaire.

² Lorsqu'il s'agit de trancher une question de fond ou de résoudre une question juridique essentielle qui déroge à une décision antérieure, la commission délibère en plénum. Elle décide à la majorité des voix de ses membres. La voix du président est prépondérante. La décision est contraignante pour le règlement du litige.

³ Le président de la commission fixe les mesures organisationnelles permettant de coordonner la jurisprudence.

Art. 101 Compétence

¹ La commission de recours statue en dernière instance sur les recours interjetés contre les décisions de l'office fédéral concernant:

- a. le refus de l'asile et la non-entrée en matière sur une demande d'asile;
- b. le refus de la protection provisoire; l'article 65, 2^e alinéa, est réservé, à moins que la violation du principe de l'unité de la famille ne soit invoquée;
- c. le renvoi;
- d. la fin de l'asile ou de la protection provisoire;
- e. la levée de l'admission provisoire, si une telle admission a été prononcée en vertu de l'article 41, 2^e et 3^e alinéas.

² Les cantons peuvent faire recours auprès de la commission de recours si l'office fédéral n'a pas donné suite à une demande faite en vertu de l'article 41, 3^e alinéa.

³ Les recours se fondant sur des dispositions du chapitre 7 sont régis par l'article 25 de la loi fédérale du 19 juin 1992¹⁾ sur la protection des données.

¹⁾ RS 235.1

⁴ Le département statue en dernière instance sur les autres recours, à moins qu'un recours de droit administratif ne soit recevable au Tribunal fédéral.

Art. 102 Motifs de recours

¹ Le recours adressé à la commission de recours peut être formé pour:

- a. violation du droit fédéral, notamment pour abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation;
- b. établissement inexact ou incomplet de l'état de fait pertinent;
- c. inadéquation.

² Pour juger de l'inadéquation, la commission de recours est tenue de respecter les directives et les instructions particulières du Conseil fédéral.

Art. 103 Décisions incidentes susceptibles de recours

¹ Les décisions incidentes prises en application de l'article 10, 1^{er} à 3^e alinéas, et des articles 18 à 45 de la présente loi, ainsi que de l'article 22a de la loi fédérale du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers, ne peuvent être contestées que dans le cadre d'un recours contre la décision finale. Le recours contre les décisions prises en application de l'article 26, 3^e alinéa, est réservé.

² Peuvent en outre être contestées par la voie d'un recours distinct si elles risquent d'entraîner un préjudice irréparable:

- a. les mesures provisionnelles;
- b. les décisions qui entraînent une suspension de la procédure, sauf les décisions au sens de l'article 66, 3^e alinéa.

Art. 104 Délai de traitement des recours

En règle générale, la commission de recours tranche dans un délai de six semaines les recours interjetés contre les décisions prises en vertu des articles 31 à 33 et 37, 1^{er} alinéa.

Art. 105 Délais de procédure

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

² Le délai imparti pour fournir des moyens de preuve est de sept jours s'ils sont en Suisse et de 30 jours s'ils sont à l'étranger. Les expertises doivent être fournies dans un délai de 30 jours.

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

Art. 106 Procédure simplifiée

Lorsque des recours sont manifestement infondés, on peut renoncer à l'échange d'écritures. Le prononcé sur recours n'est motivé que sommairement.

Art. 107 Effet suspensif et exécution immédiate

¹ Si l'exécution immédiate du renvoi a été ordonnée, l'étranger peut déposer auprès de la commission de recours, dans les 24 heures, une demande en restitution de l'effet suspensif. Il doit être informé de ses droits.

² La commission de recours doit traiter dans les 48 heures les demandes en restitution de l'effet suspensif.

³ Le recourant peut être arrêté par l'autorité compétente jusqu'à ce qu'une décision soit prise au sujet de sa demande, mais pas plus de 72 heures.

⁴ L'usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours ne suspend pas l'exécution, sauf si l'autorité compétente pour les traiter en décide autrement.

Chapitre 9: Collaboration internationale et commission consultative

Art. 108 Collaboration internationale

La Confédération participe à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés au niveau international et aux efforts entrepris à l'étranger pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés. Elle soutient l'activité d'œuvres d'entraide internationales. Elle collabore notamment avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Art. 109 Commission consultative

Le Conseil fédéral institue une commission consultative pour les questions relatives aux réfugiés.

Chapitre 10: Dispositions pénales concernant le chapitre 5, section 2

Art. 110 Délits

Sera puni de l'emprisonnement jusqu'à six mois ou de l'amende jusqu'à 20 000 francs, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un crime ou d'un délit pour lequel le code pénal¹⁾ prévoit une peine plus sévère, celui qui:

- a. aura obtenu abusivement un avantage pécuniaire pour lui-même ou pour autrui, sur la base de la présente loi, en faisant des déclarations inexactes ou incomplètes ou de toute autre manière;

¹⁾ RS 311.0

- b. se sera soustrait totalement ou en partie à l'obligation de fournir des sûretés conformément à l'article 81, en faisant des déclarations inexactes ou incomplètes ou de toute autre manière;
- c. en tant qu'employeur, aura déduit des sûretés du salaire d'un employé sans les avoir utilisées aux fins prévues.

Art. 111 Contraventions

Sera puni de l'amende, à moins que l'état de fait ne relève de l'article 110, celui qui:

- a. aura violé l'obligation d'informer, en faisant sciemment des déclarations inexactes ou en refusant de donner un renseignement;
- b. se sera opposé à un contrôle ordonné par l'autorité compétente ou l'aura empêché de toute autre manière.

Art. 112 Délits et contraventions commis dans une entreprise

Les délits et les contraventions commis dans la gestion d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une entreprise individuelle, ou encore dans la gestion d'une collectivité ou institution de droit public, sont régis par les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾.

Art. 113 Poursuite pénale

La poursuite pénale incombe aux cantons.

Chapitre 11: Dispositions finales

Art. 114 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte les dispositions d'exécution.

Art. 115 Abrogation du droit en vigueur

Sont abrogés:

- a. la loi du 5 octobre 1979²⁾ sur l'asile;
- b. l'arrêté fédéral du 16 décembre 1994³⁾ sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers.

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RO 1980 1718, 1986 2062, 1987 1674, 1990 938 1587, 1994 1634 2876, 1995 146 4356

³⁾ RO 1994 2876

Art. 116 Dispositions transitoires

¹ Les procédures pendantes à l'entrée en vigueur de la présente loi sont régies par le nouveau droit.

² Les procédures pendantes visant à l'octroi d'une autorisation de séjour de police des étrangers au sens de l'actuel article 17, 2^e alinéa, deviennent sans objet.

³ La commission de recours et le département restent compétents pour les procédures de recours pendantes chez eux à l'entrée en vigueur de la présente loi. Le 2^e alinéa est réservé.

⁴ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les étrangers admis provisoirement en groupe en vertu de l'actuel article 14a, 5^e alinéa, de la loi fédérale du 26 mars 1931¹⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers sont soumis aux dispositions du chapitre 4. La durée du séjour des personnes admises provisoirement en groupe est prise en compte pour le calcul des délais prévus à l'article 70, 2^e et 3^e alinéas.

⁵ Le versement de prestations d'assistance à des réfugiés détenteurs d'une autorisation de séjour est régi par le droit en vigueur pendant deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 117 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N38293

¹⁾ RS 142.20

Modification du droit en vigueur

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

Art. 14a, 2^e à 6^e al.

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

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

⁴ L'exécution ne peut notamment pas être raisonnablement exigée si elle implique la mise en danger concrète de l'étranger.

^{4bis} Si l'exécution du renvoi au sens de l'article 41, 3^e alinéa, de la loi du ...²⁾ sur l'asile met le requérant d'asile dans une grave situation de détresse personnelle, l'Office fédéral des réfugiés peut décider de l'admettre provisoirement.

⁵ *Abrogé*

⁶ Les alinéas 4 et 4^{bis} ne s'appliquent pas lorsque l'étranger expulsé ou renvoyé a compromis la sécurité et l'ordre publics ou qu'il leur a porté gravement atteinte.

Art. 14b, al. 2^{bis} à 4

^{2bis} L'admission provisoire au sens de l'article 14a, alinéa 4^{bis}, peut être levée si l'étranger ne se trouve plus dans une grave situation de détresse personnelle telle qu'elle est définie à l'article 41, 3^e alinéa, de la loi du ...²⁾ sur l'asile ou s'il existe des motifs au sens de l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre a ou b, de ladite loi.

³ *Abrogé*

⁴ La prise en charge des frais de départ et le versement d'une aide au retour par la Confédération sont régis par les articles 87 et 88 de la loi sur l'asile, pour autant qu'ils s'appliquent à des requérants d'asile.

Art. 14c

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

¹⁾ RS 142.20; RO ...

²⁾ RS 142.31; RO ...

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

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

⁴ La fixation, le versement et le décompte des prestations d'assistance sont régis par le droit cantonal. Le chapitre 5 de la loi du ...¹⁾ sur l'asile s'applique par analogie. L'assistance aux réfugiés admis provisoirement est régie par les dispositions des chapitres 5 et 6 de la loi sur l'asile, applicables aux réfugiés.

⁵ Pour chaque étranger admis provisoirement, la Confédération verse au canton le forfait prévu par l'article 83, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi sur l'asile. L'obligation de rembourser les frais naît au moment du dépôt de la demande au sens de l'article 14b, 1^{er} alinéa, ou de l'admission provisoire au sens de l'article 14a, 1^{er} alinéa, et dure jusqu'à la date fixée par l'Office fédéral des réfugiés lors de la levée de l'admission provisoire.

⁶ Les étrangers admis provisoirement sont tenus de fournir des sûretés pour le remboursement des frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution. Les articles 80 à 82 et les dispositions du chapitre 10 de la loi sur l'asile s'appliquent par analogie.

Art. 20, 1^{er} al., let. b

¹ Le recours devant le Département fédéral de justice et police est recevable:

- b. Contre les décisions de l'Office fédéral des réfugiés sur l'admission provisoire d'étrangers; font exception les décisions prises en vertu de l'article 41, 2^e et 3^e alinéas, de la loi du ...¹⁾ sur l'asile.

2. La loi fédérale du 24 juin 1977²⁾ sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 3^e al.

³ L'assistance des Suisses de l'étranger est régie par la loi fédérale du 21 mars 1973³⁾ sur l'assistance des Suisses de l'étranger, celle des requérants d'asile, des réfugiés, des personnes à protéger, des personnes admises provisoirement et des apatrides est régie par des actes législatifs particuliers⁴⁾ de la Confédération.

3. L'arrêté fédéral du 27 avril 1972⁵⁾ approuvant la convention relative au statut des apatrides est modifié comme suit:

¹⁾ RS 142.31; RO ...

²⁾ RS 851.1

³⁾ RS 852.1

⁴⁾ cf. RS 142.31, 855.1

⁵⁾ RS 855.1

Article unique, 3^e al.

³ L'assistance des apatrides relevant de la convention est régie par les dispositions relatives à l'assistance fournie aux réfugiés, qui figurent aux chapitres 5 et 6 de la loi du ...¹⁾ sur l'asile.

N38293

¹⁾ RS 142.31; RO ...

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995¹⁾,

arrête:

I

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

Introduction d'une abréviation:

LSEE

Art. 21 (nouveau)

Les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative³⁾ et de la loi fédérale d'organisation judiciaire⁴⁾ concernant la suspension des délais ne s'appliquent pas à la procédure visée aux articles 13a, 13b et 13e.

Art. 22a (nouveau)

Le Département fédéral de justice et police aide les cantons chargés d'exécuter le renvoi ou l'expulsion d'étrangers en:

- a. intervenant pour obtenir des documents de voyage;
- b. organisant les voyages de retour;
- c. coordonnant la collaboration entre plusieurs cantons concernés et la collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères.

Section 3: Dispositions concernant la protection des données

Art. 22b (nouveau)

L'Office fédéral des étrangers et, dans la limite de ses compétences, le Service des recours du Département fédéral de justice et police peuvent traiter ou faire traiter

¹⁾ FF 1996 II 1

²⁾ RS 142.20

³⁾ RS 172.021

⁴⁾ RS 173.110

des données personnelles concernant des étrangers lorsqu'ils en ont besoin pour accomplir leur mandat légal. Ils peuvent notamment traiter les données suivantes:

- a. l'identité de la personne;
- b. la réglementation, par la police des étrangers, des conditions de résidence;
- c. l'activité professionnelle;
- d. les mesures et les sanctions administratives et pénales;
- e. l'inobservation d'obligations de droit public ou le non-versement de pensions alimentaires.

Art. 22c (nouveau)

¹ Aux fins d'accomplir ses tâches, notamment pour lutter contre des actes punissables commis par des étrangers, l'Office fédéral des étrangers peut communiquer, pour traitement, des données personnelles concernant des étrangers aux autorités étrangères et aux organisations internationales chargées de tâches dans ce cadre, à condition qu'elles garantissent une protection suffisante des données transmises.

² Peuvent être communiquées en vertu du 1^{er} alinéa les données personnelles suivantes:

- a. l'identité (nom, prénoms, noms d'emprunt, date de naissance, sexe, nationalité) de la personne concernée et, le cas échéant, de ses proches;
- b. les indications relatives au passeport ou à d'autres documents d'identité;
- c. les autres données permettant d'établir l'identité d'une personne;
- d. les indications sur ses lieux de séjour et les itinéraires empruntés;
- e. les indications sur les autorisations de résidence et les visas accordés;
- f. les indications sur l'état de santé, pour autant que cette mesure soit dans l'intérêt de la personne concernée.

³ Afin d'établir l'identité d'une personne étrangère, il est possible de prendre les empreintes digitales et des photographies de cette personne lors de l'examen des conditions d'entrée en Suisse ainsi que lors de procédures de police des étrangers. Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

Art. 22d (nouveau)

¹ L'Office fédéral des étrangers tient, en collaboration avec les services fédéraux mentionnés à l'article 22e et avec la participation des cantons, un registre automatisé des étrangers (Registre central des étrangers).

² Le Registre central des étrangers sert à rationaliser les travaux, à effectuer les contrôles prescrits par la législation sur les étrangers, à établir des statistiques sur les étrangers et, dans certains cas, à faciliter l'entraide administrative.

Art. 22e (nouveau)

¹ L'Office fédéral des étrangers peut accorder aux autorités ci-après l'accès direct, par une procédure d'appel, aux données personnelles du Registre central des

étrangers, pour leur permettre d'accomplir leurs tâches légales. Ces autorités sont:

- a. les autorités cantonales et communales de la police des étrangers, pour qu'elles accomplissent leur mandat légal aux termes de la présente loi;
- b. les représentations suisses à l'étranger, pour qu'elles examinent les demandes de visa;
- c. les autorités fédérales, cantonales et communales compétentes en matière d'emploi, pour qu'elles accomplissent leurs tâches conformément à l'ordonnance du 6 octobre 1986¹⁾ limitant le nombre des étrangers;
- d. les autorités fédérales chargées des questions d'asile, pour qu'elles accomplissent leurs tâches en vertu de la loi du . . .²⁾ sur l'asile et de la présente loi;
- e. le Service des recours du Département fédéral de justice et police, pour qu'il traite les recours conformément à la présente loi;
- f. les postes frontière, pour qu'ils opèrent les contrôles d'identité et établissent les visas d'exception;
- g. les autorités cantonales et communales de police, pour qu'elles opèrent les contrôles qui leur incombent en vertu de la présente loi, ainsi que les enquêtes de police de sûreté et de police criminelle visant à identifier les personnes;
- h. les autorités fédérales, pour qu'elles établissent des statistiques, notamment la statistique fédérale de l'état annuel de la population, et les recensements, ainsi que les autres tâches telles qu'elles sont définies dans la loi du 9 octobre 1992³⁾ sur la statistique fédérale;
- i. la Caisse suisse de compensation, pour qu'elle examine les demandes d'employés étrangers ayant quitté la Suisse et qu'elle calcule les prestations qui leur sont dues;
- k. les autorités fédérales compétentes dans les domaines de la sûreté intérieure et de la police:
 - 1. pour les procédures de naturalisation;
 - 2. exclusivement à des fins d'identification des personnes: pour qu'elles accomplissent leur mandat légal dans le domaine de l'échange international et intercantonal des informations de police;
 - 3. exclusivement à des fins d'identification des personnes: pour les procédures d'extradition, pour l'entraide judiciaire et administrative, pour la délégation de la poursuite et de la répression d'une infraction, ainsi que

¹⁾ RS 823.21

²⁾ RS 142.31; RO . . .

³⁾ RS 431.01

- pour le contrôle des entrées RIPOL au sens de l'ordonnance RIPOL du 27 juin 1990¹⁾;
4. pour la gestion de la police politique des étrangers, notamment en ce qui concerne les interdictions d'entrée et les expulsions en vue de sauvegarder la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse;
 5. exclusivement à des fins d'identification des personnes: lors d'enquêtes de la police de sûreté et de la police judiciaire.

² En règle générale, les données de tiers non concernés ne doivent pas être communiquées aux autorités citées au 1^{er} alinéa et celles-ci ont l'interdiction d'en faire usage.

³ Le Conseil fédéral édicte des dispositions d'exécution concernant l'organisation et l'exploitation du Registre central des étrangers, les données à saisir, l'accès aux données, les autorisations de traitement, la durée de conservation, l'archivage et la destruction des données.

Art. 22f (nouveau)

L'Office fédéral des étrangers exploite, en collaboration avec le Service des recours du Département fédéral de justice et police et les autorités cantonales et communales de police des étrangers, un système de gestion électronique des dossiers personnels, de l'information et de la documentation. Ce système permet de simplifier les opérations de procédure nécessaires à l'accomplissement des tâches en vertu de la présente loi et rend possible un accès rapide et aisé à la documentation.

Art. 22g (nouveau)

Les recours se fondant sur les dispositions de la présente section sont régis par l'article 25 de la loi fédérale du 19 juin 1992²⁾ sur la protection des données.

Titre précédant l'article 23

Section 4: Dispositions pénales

Art. 24a (nouveau)

Sur instruction de l'Office fédéral des étrangers, les représentations suisses à l'étranger, les postes frontière et les autorités cantonales compétentes peuvent confisquer ou saisir à l'intention de l'ayant droit des documents de voyage faux ou falsifiés, ou des documents authentiques utilisés de manière abusive. Est réservée la confiscation ayant lieu dans le cadre d'une procédure pénale.

¹⁾ RS 172.213.61

²⁾ RS 235.1

Titre précédant l'article 25

Section 5: Dispositions finales

Art. 25, 1^{er} al., let. i (nouvelle)

¹ ... Il est en particulier autorisé à régler les objets suivants:

- i. l'institution d'une commission consultative pour les questions liées aux étrangers, composée de Suisses et d'étrangers, et la désignation des tâches dévolues à celle-ci.

Art. 25a (nouveau)

¹ La Confédération peut verser des subventions pour l'intégration sociale des étrangers; en règle générale, ces subventions ne sont accordées que si les cantons, les communes ou des tiers participent de manière adéquate à la couverture des frais. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

² La commission consultative instituée par le Conseil fédéral conformément à l'article 25, 1^{er} alinéa, lettre i, est habilitée à proposer le versement de subventions et à donner son avis sur les demandes de subventions.

³ L'Assemblée fédérale fixe au budget le montant maximum annuel.

Art. 25b (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral peut conclure avec des Etats étrangers des conventions sur les règles en matière de visas et sur la réadmission et le transit de personnes séjournant illégalement en Suisse, ainsi que des accords sur la formation et le perfectionnement professionnels (accords sur les stagiaires).

² Le Département fédéral de justice et police peut, en accord avec le Département fédéral des affaires étrangères, conclure avec des autorités étrangères compétentes en matière de migrations ou avec des organisations internationales des conventions sur les modalités d'exécution des accords de réadmission et de transit.

³ Le Département fédéral de l'économie publique peut, d'entente avec les autres autorités fédérales intéressées, conclure avec des autorités étrangères compétentes en matière d'emploi des conventions concernant les modalités d'exécution des accords sur la formation et le perfectionnement professionnels (accords sur les stagiaires).

II

Disposition transitoire

Le Département fédéral de justice et police reste compétent pour les recours pendants à l'entrée en vigueur de la présente modification de loi.



III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N38293

Message concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 4 décembre 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.04.1996
Date	
Data	
Seite	1-187
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 575

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.