

99.040

**Message
relatif à l'arrêté fédéral autorisant la poursuite
de l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement
de requérants d'asile au niveau fédéral**

du 28 avril 1999

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral.

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

28 avril 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

Eu égard à l'afflux de requérants d'asile, le Conseil fédéral a, par l'arrêté du 21 octobre 1998, chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'exploiter, à partir du 9 novembre 1998, des logements provisoires destinés à un nombre maximum de 2000 requérants d'asile non encore enregistrés dans les centres d'enregistrement de la Confédération et de confier l'encadrement de ces personnes à des militaires. Le Conseil fédéral avait décrété l'engagement de l'armée jusqu'au 8 mai 1999. L'Assemblée fédérale a approuvé l'arrêté du Conseil fédéral lors de la session d'hiver.

Eu égard, notamment, à l'aggravation du conflit armé au Kosovo et à la recrudescence des mouvements de fuite déclenchés dans cette région depuis début mars 1999, la Suisse doit s'attendre à un afflux extraordinaire de personnes en quête de protection. En considération de ces circonstances, le Conseil fédéral a approuvé, le 14 avril 1999, le principe de la poursuite, au-delà du délai initial, de l'engagement de l'armée pour assurer l'exécution des tâches d'hébergement et d'encadrement qui incombent à la Confédération.

L'art. 70, al. 2, de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) prévoit que l'engagement de la troupe, mais aussi la continuation de ce dernier, doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale lors de la session suivante, pour autant que la mise sur pied comprenne plus de 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines. Compte tenu de la situation actuelle, il est d'ores et déjà certain que l'engagement de l'armée durera plus de trois semaines. Il est donc justifié de demander l'approbation du Parlement.

En adoptant le présent arrêté fédéral simple, le Parlement approuvera donc l'arrêté du Conseil fédéral du 14 avril 1999 concernant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral. Il est en outre proposé au Conseil national et au Conseil des Etats de limiter cet engagement au 30 avril 2000.

Message

1 Partie générale

11 L'évolution dans le domaine de l'asile

Depuis le début des années 80, l'évolution du nombre des demandes d'asile est marquée par d'importantes fluctuations. Alors qu'en 1991, on enregistrait plus de 40 000 nouvelles demandes, ce nombre a ensuite oscillé entre 16 000 et 18 000 par année en moyenne jusqu'en 1996. Durant la même période, le nombre des personnes dont la présence en Suisse relève du domaine de l'asile a toutefois augmenté de 4 % en moyenne par année, en raison du refus de certains Etats de réadmettre leurs ressortissants déboutés, mais aussi de la guerre en ex-Yougoslavie. En 1997, le nombre des demandes d'asile déposées en Suisse a augmenté de plus de 30 % par rapport à l'année précédente, passant ainsi à 24 000. L'aggravation du conflit au Kosovo est à l'origine d'une nouvelle augmentation massive des demandes d'asile au cours de l'année précédente: de janvier à décembre 1998, 41 302 personnes au total ont demandé l'asile, ce qui représente un accroissement de 72,2 % par rapport à 1997. Près de la moitié de ces requérants sont originaires de la République fédérale de Yougoslavie. Rien qu'au cours du dernier trimestre de 1998, 13 000 des quelque 20 000 demandes d'asile déposées émanaient de ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie.

12 La situation en matière d'hébergement et d'encadrement dans le domaine de l'asile

Conformément à l'art. 14 de la loi sur l'asile (LAsi; RS 142.31), la Confédération, par l'entremise de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), est responsable de l'hébergement des requérants d'asile jusqu'au moment où ceux-ci ont passé l'examen sanitaire de frontière et ont été enregistrés et attribués à un canton. A cet effet, elle dispose de quatre centres d'enregistrement (Genève, Bâle, Chiasso et Kreuzlingen) ainsi que d'un centre de transit (Altstätten). La capacité d'accueil des structures ordinaires est d'environ 1200 places. Si l'afflux des requérants reste constant, l'ODR est en mesure d'enregistrer, dans les centres existants, jusqu'à 3500 nouveaux arrivants par mois et de les répartir dans les cantons.

Vu le nombre élevé des demandes d'asile déposées depuis le début de l'automne 1998, l'ouverture à Genève-Cointrin, à Bronschhofen et à Chiasso de logements de secours supplémentaires, gérés par du personnel civil, a permis à l'ODR d'augmenter de 500 places les structures d'hébergement de la Confédération, qui comptent ainsi quelque 1700 places. En recrutant du personnel supplémentaire dans les centres d'enregistrement, l'ODR a, au cours de l'hiver 1998, porté à 5500 personnes par mois la capacité d'enregistrement et d'attribution aux cantons.

Sur mandat de l'ODR, l'armée exploite à l'heure actuelle trois logements de secours offrant quelque 300 places (Gantrisch, Gurnigelbad et Mollis). Les logements de secours précédemment exploités à Tennen et Turtig ont entretemps été fermés. Au total, l'ODR dispose aujourd'hui de 2000 places d'hébergement environ. Quelque 1200 personnes supplémentaires pourraient être hébergées dans d'autres cantonnements de l'armée, dont l'inspection a confirmé l'aptitude à servir de logement de

secours, pour autant que l'on dispose du personnel d'encadrement nécessaire. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pourrait mettre ces cantonnements à disposition en l'espace de quelques semaines.

Une fois enregistrés dans les centres, les requérants d'asile sont attribués aux cantons, conformément aux pourcentages prévus par la clé de répartition. En vertu des art. 20 et 20a LA si, les cantons doivent assurer la continuation de l'hébergement et de l'assistance des requérants pendant la procédure d'asile. Ils perçoivent à cet effet une indemnité de la Confédération.

Les cantons de Genève et de Saint-Gall ont annoncé qu'ils étaient dans l'impossibilité d'accueillir de nouveaux arrivants et ont demandé la suspension temporaire des admissions. Pour le Conseil fédéral, il est toutefois évident que, même dans une situation aussi précaire, on ne saurait déroger à la répartition prévue, entre la Confédération et les cantons, des tâches d'hébergement et d'assistance. Les cantons ont en effet la possibilité de recourir aux moyens de la protection civile ou de permettre l'hébergement d'un nombre accru de requérants d'asile chez des proches.

13. L'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral

L'escalade militaire amorcée en juin 1998 au Kosovo a provoqué une forte augmentation du nombre des nouvelles demandes d'asile au début de l'automne 1998. L'ODR a dû, dans de très brefs délais, quadrupler sa capacité d'enregistrement dans les centres de la Confédération. Vu la précarité de la situation en matière d'hébergement et d'encadrement, le Conseil fédéral a, par arrêté du 21 octobre 1998, chargé le DDPS d'exploiter, dès le 9 novembre 1998, des logements provisoires destinés à un nombre maximum de 2000 demandeurs d'asile non encore enregistrés, d'assurer l'encadrement des requérants par des militaires (mise à disposition et aménagement des logements, distribution du ravitaillement, organisation de la vie en commun, application du règlement interne, assignation des corvées de nettoyage aux requérants d'asile, assistance médicale) ainsi que de garantir le maintien de la sécurité (contrôle des accès, fouilles pour rechercher des armes, permanence assurée 24 heures sur 24 pour donner l'alarme en cas d'incident). Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral, l'exploitation de ces logements de secours par l'armée était prévue pour une durée de six mois. En ce qui concerne les autres modalités de l'engagement de l'armée décidé par le Conseil fédéral, nous vous renvoyons aux explications figurant au ch. 12 du message du 4 novembre 1998 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral (FF 1998 4911 s.).

Le service d'appui de l'armée ordonné par le Conseil fédéral, le 21 octobre 1998, pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral a été approuvé le 8 décembre 1998 par le Conseil des Etats et le 16 décembre 1998 par le Conseil national (FF 1999 233).

Les expériences faites au cours des six mois écoulés avec l'engagement de la troupe dans les secteurs de l'hébergement et de l'engagement peuvent être qualifiées de positives, tant pour le DDPS que pour le Département fédéral de justice et police (DFJP).

Grâce à l'appui efficace que l'armée a fourni en matière d'encadrement durant ces derniers mois, il a été possible de maîtriser l'important afflux de requérants d'asile et d'offrir, au niveau fédéral, un toit à tous les nouveaux arrivants.

Le principe de subsidiarité applicable au service d'appui au profit des autorités civiles (cf. art. 67, al. 2, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire; RS 510.10) prévoit expressément que l'armée n'apporte son aide que si les autorités civiles ne sont plus en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps. Conformément à la planification existante, l'ODR est en mesure d'accueillir jusqu'à 5500 nouveaux arrivants par mois, de les enregistrer et de les attribuer aux cantons, lorsque le flux des demandes est régulier. Toutefois, les expériences faites au cours de l'hiver dernier montrent clairement que l'ODR atteint les limites de ses ressources et de ses structures, qu'il s'agisse de personnel, de logistique ou de technique, lorsque le seuil critique de 5500 nouvelles arrivées par mois est dépassé.

L'engagement de l'armée, approuvé par l'Assemblée fédérale lors de la session de décembre 1998, est limité au 8 mai 1999. La précarité de la situation humanitaire au Kosovo, le nouvel exode des populations depuis le début du mois de mars 1999, les migrations secondaires que ne manquera pas de provoquer la saturation des structures des pays d'accueil de la région et le fait que de nombreuses personnes déplacées ont de proches parents en Suisse sont autant de facteurs face auxquels il convient de se demander une nouvelle fois comment notre pays pourra maîtriser un afflux extraordinaire de personnes en quête de protection. De plus, l'extension des structures d'accueil de la Confédération s'avère nécessaire dans la perspective d'une multiplication des goulots d'étranglement qui risquent de se produire temporairement dans les cantons sur le plan de l'hébergement. Cette mesure n'entend toutefois aucunement déroger à la répartition prévue, entre la Confédération et les cantons, des tâches d'hébergement et d'encadrement; il s'agit simplement de créer les conditions de flexibilité nécessaires à l'accomplissement des tâches dévolues.

Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, la poursuite de l'engagement de l'armée au-delà du 8 mai 1999 s'avère aussi judicieuse que nécessaire. C'est pourquoi le Conseil fédéral a approuvé, le 14 avril 1999, le principe de la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer l'hébergement et l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral après l'échéance du délai en cours. Il a chargé le DFJP et le DDPS de prendre toutes les mesures de planification qui s'imposent, afin que la Suisse puisse, si une situation extraordinaire devait brusquement se produire (arrivée de plus de 5500 personnes par mois), encadrer et héberger dans des logements de secours 2000 personnes supplémentaires en quête d'asile ou de protection, jusqu'à ce qu'elles soient enregistrées, entendues et attribuées à un canton.

Etant donné que ce nouvel arrêté ne concerne que la prolongation de l'engagement de l'armée précédemment décidé par le Conseil fédéral et approuvé par le Parlement, les modalités de l'encadrement de requérants d'asile par des militaires restent fondamentalement les mêmes.

En complément à la prolongation de l'engagement de l'armée, décidée le 14 avril 1999 par le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'économie (DFE) prépare, de concert avec le DFJP, un engagement accru dans le domaine de l'asile de personnes astreintes au service civil.

15

La nécessité d'un arrêté fédéral

L'arrêté du Conseil fédéral se fonde sur l'art. 70 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10), qui est étroitement lié à l'art. 102, ch. 11, de la constitution. En ce qui concerne l'obligation d'obtenir l'approbation du Parlement pour l'engagement de l'armée et la prolongation de celui-ci, nous vous renvoyons aux explications figurant au ch. 13 du message du 4 novembre 1998 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral (FF 1998 4912 s.).

16

Procédure préliminaire

En raison même de sa nature, le présent message n'a pas pu faire l'objet d'une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés. Il a toutefois été élaboré en étroite collaboration avec les services compétents du DDPS, du DFJP et de la Chancellerie fédérale.

2

Partie spéciale

Art. 1

Un engagement de l'armée, déjà ordonné par le Conseil fédéral sous la forme d'un service d'appui, mais aussi la prolongation de celui-ci doivent être approuvés après coup (cf. les explications figurant au ch. 13 du message du 4 novembre 1998 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral; FF 1998 4912 s.).

Art. 2

Par cette disposition, nous proposons de limiter l'engagement de l'armée dans le temps. La troupe doit être engagée, jusqu'au 30 avril 2000 au plus tard, pour assurer l'encadrement des requérants d'asile qui, avant leur attribution à un canton, ne peuvent être enregistrés et hébergés dans les centres d'enregistrement de la Confédération.

S'agissant de l'évolution de la situation dans le domaine de l'asile au cours des prochains mois, il est de facto exclu que l'on parvienne bientôt, au Kosovo, à des solutions politiques susceptibles d'apporter durablement une certaine forme de stabilité. Selon toute vraisemblance, l'afflux des réfugiés originaires du Kosovo augmentera fortement; à moyen terme, il n'est donc guère envisageable de pouvoir tabler sur les structures civiles ordinaires pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral. Dès lors, le DFJP sera tributaire de l'appui de l'armée durant les mois à venir.

3

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La présente proposition peut, selon la situation, avoir des répercussions sensibles sur la planification des services, sur l'instruction ainsi que sur la reconversion et l'équipement des troupes engagées. Afin que l'armée puisse assurer pleinement l'hébergement et l'encadrement de 2000 requérants d'asile, tout en continuant à

assumer son mandat de surveillance et de protection d'installations menacées, il faudrait convoquer, en dehors des tableaux de CR, de nombreux corps de troupes supplémentaires. Concrètement, les mises sur pied n'interviendront toutefois que si l'ODR n'est plus en mesure d'assurer lui-même l'hébergement et l'encadrement avec des moyens civils, et uniquement dans les proportions nécessaires pour surmonter la situation. L'engagement de corps de troupes convoquées en renfort entraînerait un accroissement considérable des coûts.

Pour sa part, le DFJP est notablement déchargé par la proposition, car les seules dépenses de personnel nécessaires à la gestion, par du personnel civil, d'un centre d'hébergement de 200 requérants d'asile se montent à quelque 160 000 francs par mois.

Les frais d'hébergement et d'entretien des requérants d'asile, de même que, notamment, les frais d'assistance médicale sont de toute manière pris en charge par le DFJP. A cet effet, il faut compter 25 francs au moins par personne et par jour. Les ressources portées au budget du DFJP pour 1999 (y compris les crédits supplémentaires) ne suffiront vraisemblablement pas.

Les expériences faites dans les années 1990/91 montrent que les logements provisoires gérés par les cantons pour décharger les centres d'enregistrement coûtent très cher.

4 Programme de la législature

Le présent objet n'est pas annoncé dans le rapport du 18 mars 1996 sur le Programme de la législature 1995-1999. Mais le présent arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral constitue incontestablement un important objectif de politique nationale.

5 Bases juridiques

51 Constitutionnalité

Le présent arrêté fédéral est conforme à la constitution. Il se fonde sur l'art. 85, ch. 9, de cette dernière.

52 Forme juridique

Conformément aux art. 4 à 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), le présent acte législatif doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple. De ce fait, le présent arrêté n'est pas de portée générale. Les arrêtés fédéraux simples ne sont pas sujets au référendum (art. 8, al. 2, LREC).

Conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM, l'engagement de l'armée doit être approuvé par l'Assemblée fédérale lors de la session suivante. Le Conseil national et le Conseil des Etats devraient dès lors prendre leur décision au cours de la session d'été 1999, dans le cadre d'une procédure parlementaire accélérée (procédure extraordinaire).

**Arrêté fédéral
autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée
pour assurer l'encadrement de requérants d'asile
au niveau fédéral**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 85, ch. 9, de la constitution;

vu l'art. 70 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire¹;

vu le message du Conseil fédéral du 28 avril 1999²,

arrête:

Art. 1

L'arrêté du Conseil fédéral du 14 avril 1999 concernant la poursuite, au-delà du 8 mai 1999, du service d'appui de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral³, est approuvé.

Art. 2

L'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile durera jusqu'au 30 avril 2000 au plus tard.

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

40326

1 RS 510.10

2 FF 1999 4048

3 FF 1999 233

Message relatif à l'arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral du 28 avril 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1999
Date	
Data	
Seite	4048-4055
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 863

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.