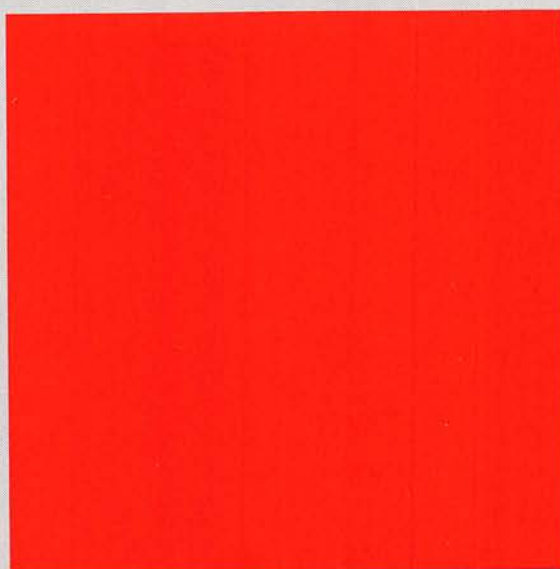


Groupe de réflexion

interdépartemental

DFJP, DFAE, DFEP



STRATEGIE POUR LA
POLITIQUE DES ANNEES
90 EN MATIERE D'ASILE
ET DE REFUGIES

BERNE, JANVIER 1989

	Préface	3–4
	Version abrégée du rapport	5–10
1.	Introduction	13–19
1.1	Données du problème	13
1.2	Situation initiale	13
1.3	Mandat et composition du groupe de réflexion	14
1.4	Contexte de la politique en matière d'asile et de réfugiés	15
1.5	Aspects méthodologiques	17
1.6	Aperçu historique	18
2.	Problèmes et développements	23–61
2.1	Evolution internationale	23–36
2.1.1	Accroissement de la population mondiale	23
2.1.2	Le déséquilibre de l'économie mondiale	25
2.1.3	Aspects écologiques	27
2.1.4	Processus de civilisation et mutations culturelles	28
2.1.5	Foyers de conflits politiques	29
2.1.6	Migrations et origines des mouvements de fuite	31
2.1.7	Etat des migrations dans les pays d'accueil européens	32
2.2	Evolution en Suisse	36–54
2.2.1	Aspects démographiques	36
2.2.2	Attrait économique	39
2.2.3	Aspects écologiques	40
2.2.4	Mutations sociales et culturelles	42
2.2.5	La Suisse et les problèmes des réfugiés dans le tiers monde	43
2.2.6	Politique à l'égard des étrangers	44
2.2.7	Politique en matière d'asile	50
2.3	Champs de tension et conflits	54–61
2.3.1	Problèmes politiques	54
2.3.2	Problèmes juridiques	56
2.3.3	Problèmes de procédure et d'exécution	58
2.3.4	Problèmes d'organisation	60

3.	Buts et mesures	65–83
3.1	Politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés	65–69
3.1.1	Pays d'origine des réfugiés	66
3.1.2	Pays de premier asile dans la région intéressée	68
3.1.3	Soutien au HCR	69
3.2	Politique de la Suisse en matière d'asile	69–77
3.2.1	Collaboration entre les pays d'accueil	69
3.2.2	Pratique en matière d'admission	70
3.2.3	Limitation de l'immigration	71
3.2.4	Procédure d'admission	72
3.2.5	Rapatriement des requérants d'asile dont la demande a été rejetée	75
3.2.6	Intégration des réfugiés reconnus	75
3.2.7	Organisation	76
3.2.8	Information du public	77
3.2.9	Recherche scientifique	77
3.3	Intégration de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers dans une politique en matière de migrations	77–83
3.3.1	Relation entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers	78
3.3.2	De la nécessité d'un consensus de base sur la politique en matière de migrations	78
3.3.3	A l'élaboration d'une réglementation globale de l'immigration	79
3.3.4	Modèle d'une réglementation de l'immigration	79
3.3.5	Marges d'action	82
3.3.6	Conséquences sur la politique d'asile	83
4.	Options	87–96
4.1	Options concernant la politique internationale à l'égard des réfugiés	88–89
4.2	Options dans le domaine de la politique d'asile	89–96
4.2.1	Maintien de la séparation entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers	90
4.2.2	Ajustement de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers	95
5.	Recommandations	99–100
5.1	Recommandations concernant les options	99
5.2	Recommandations quant à la réalisation	100

Les expériences faites durant la seconde moitié des années 80 dans le secteur de l'asile, ainsi que l'accentuation de la pression migratoire et l'ampleur croissante que revêtent les mouvements de fuite à travers les continents, en direction de l'Europe et de la Suisse en particulier, ont, en automne 1987, incité Madame Elisabeth Kopp, ancienne conseillère fédérale, alors chef du Département fédéral de justice et police, à instituer un «groupe de réflexion» chargé de définir une stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés. La complexité du sujet et le fait que plusieurs départements sont concernés par cet aspect de notre politique justifiaient la constitution d'un groupe de travail à l'échelle interdépartementale. Des représentants du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), ainsi que de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) ont ainsi été réunis au sein du groupe de réflexion, dont voici la liste des membres:

P R É F A C E

- MM. Peter Arbenz, Délégué aux réfugiés/DFJP (présidence)*
Mario Corti, Office fédéral des affaires économiques extérieures/DFEP
Edy Crittin, Office fédéral des étrangers/DFJP
Jean-François Giovannini, Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire/DFAE
Urs Hadorn, Délégué aux réfugiés/DFJP
Walter Schmid, Office central suisse d'aide aux réfugiés, Zurich
Rudolf Weiersmüller, Direction politique/DFAE
Gottfried Zürcher, Délégué aux réfugiés/DFJP
Dieter Grossen, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail/DFEP (observateur permanent)
Martin Zwahlen, Délégué aux réfugiés/DFJP (secrétariat)
Mme Bernadette Pilloud, Délégué aux réfugiés/DFJP (secrétariat)

Tous ont enrichi les discussions de leur expérience personnelle, que ce soit en leur qualité de membres de l'administration ou de spécialiste venu de l'extérieur. Leurs déclarations reflètent leur propre point de vue et ne sauraient dès lors être interprétées comme la position officielle des départements et des offices concernés.

Lors de l'élaboration des propositions pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, le groupe de réflexion s'est sciemment livré à une vaste analyse de la situation initiale et des diverses possibilités d'évolution que pourrait connaître la problématique de l'asile, des réfugiés et des migrations en Suisse et dans le monde. Cette analyse n'a aucune prétention scientifique mais contient cependant des considérations et des conclusions émanant de spécialistes et d'experts reconnus. Les personnes consultées aussi bien que les membres du groupe de réflexion sont conscients du fait qu'il est difficile, dans un contexte où des foyers de crise peuvent en tout temps provoquer des bouleversements politiques, d'établir des prévisions, et que celles-ci sont inévitablement sujettes aux erreurs.

L'étude des données recueillies au cours des discussions avec les experts a forcément dû se limiter aux grandes lignes de la politique en matière d'asile et de réfugiés; elle contient surtout des considérations qui pourraient se révéler importantes pour la liberté d'action de la Suisse.

En préparant le train de mesures, le groupe de réflexion n'a pas formulé des propositions de détail. Il a préféré s'en abstenir pour l'instant car il s'agit tout d'abord de fixer l'orientation générale de notre politique. Ces principes une fois définis, il sera nécessaire de remettre l'ouvrage sur le métier. La question de savoir si ces mesures sont politiquement réalisables n'a pas été abordée, car il n'appartient pas à un groupe de travail relevant de l'administration d'y répondre.

Le mandat du groupe de réflexion interdépartemental s'achève avec la remise du présent rapport. Le développement des propositions en vue de leur réalisation ou l'examen d'autres points devraient faire l'objet d'un nouveau mandat.

Une version abrégée du rapport a été établie à l'intention du lecteur pressé. Elle ne mentionne pas de manière exhaustive les conclusions, les objectifs et les mesures figurant dans le rapport, mais s'efforce plutôt d'en restituer les grandes lignes. Elle permet néanmoins de se faire une idée des principales options préconisées pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés.

Version abrégée du rapport du groupe de réflexion interdépartemental pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés

1. Introduction

Au cours des dernières décennies, l'ampleur et la complexité du problème des réfugiés se sont accrues dans le monde entier. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés estime que 12 à 15 millions de personnes relèvent actuellement de son mandat. La plupart de ces réfugiés vivent dans des pays du tiers monde. Durant les années 80, les grands mouvements de fuite observés en de vastes régions du globe se sont accompagnés de manière croissante et toujours plus nette d'un mouvement intercontinental de migration. Il est aujourd'hui très difficile de distinguer les mouvements de fuite des mouvements migratoires, compte tenu des causes et des conséquences de ces deux phénomènes.

Au seuil des années 90, la certitude est désormais acquise que les migrations internationales constitueront l'un des problèmes qu'il s'agira de résoudre au cours de la prochaine décennie. La Suisse, à l'image d'autres pays industrialisés, se trouve confrontée à un défi important. Pour notre pays, il s'agit de savoir non seulement comment il entend réagir à la pression migratoire accrue, mais également quel rôle peut jouer l'asile territorial dans le futur et quelle évolution il va connaître du fait de la transformation des conditions.

Conscient que les instruments actuels du droit d'asile ne permettraient de résoudre que les problèmes à court terme, voire à moyen terme dans le meilleur des cas, le chef du Département fédéral de justice et police a, en automne 1987, institué un groupe de réflexion chargé d'élaborer les bases d'une politique suisse en matière d'asile et de réfugiés pour les années 90. Compte tenu de la complexité de la matière, dont les ramifications s'étendent à plusieurs domaines politiques, le groupe de réflexion a été formé à l'échelle interdépartementale. Il se composait de représentants du DFJP, du DFAE, du DFEP et de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés.

2. Analyse des problèmes

Pour son étude des causes de migration et de mouvements de fuite, le groupe de réflexion s'est principalement fondé sur des discussions avec de nombreux experts indépendants de l'administration.

Si l'on se fie aux expériences des années 80, la politique en matière d'asile et de réfugiés sera, durant la prochaine décennie, marquée non plus comme précédemment par les relations politiques entre l'Est et l'Ouest, mais plutôt par les rapports entre les pays du tiers monde et les nations industrialisées de l'hémisphère nord.

C'est pourquoi, le groupe de réflexion a concentré son analyse sur les perspectives d'évolution dans les pays du tiers monde. Il constate tout d'abord

que la population mondiale risque de connaître un nouvel accroissement rapide durant les prochaines décennies. Il ne faut plus escompter un renversement de cette tendance d'ici la fin du siècle. Par rapport à la population globale, la proportion des personnes jeunes continuera à s'élever.

Alors que quelques rares pays sont parvenus, au cours de ces trente dernières années, à des résultats économiques remarquables, la plupart des Etats, notamment en Afrique et en Amérique latine enregistrent, depuis 1980, une stagnation, voire un recul de leur économie, essentiellement dus à l'accroissement de l'endettement, à la diminution des recettes de l'exportation et au retournement des flux de capitaux privés. A ces facteurs extérieurs viennent s'en ajouter d'autres, de nature interne, telles l'insuffisance des structures politiques, l'urbanisation, la destruction du fragile équilibre écologique ou la situation économique intérieure.

Dans l'ensemble, les perspectives qu'offre la prochaine décennie ne sont guère encourageantes. Malgré la décolonisation et une coopération à leur développement forte de plusieurs dizaines d'années, une majorité de pays en voie de développement n'ont pas réussi à transformer fondamentalement leurs conditions de vie. Il est vrai que des rapports encore partiellement équilibrés subsistent, là où l'échelle des valeurs culturelles et des structures sociales de tradition féodale sont encore intactes.

Cependant, elles font le plus souvent obstacle à l'épanouissement individuel et aux chances de promotion sociale d'une grande partie de la population. Mais le développement a brisé les anciennes structures sociales dans la plupart des pays, de sorte que la population se trouve de plus en plus exposée à de nouveaux conflits.

L'enchevêtrement des relations économiques mondiales, l'évolution des civilisations et les transformations culturelles impriment de nouvelles impulsions aux migrations et aux mouvements de réfugiés à travers les continents. On assiste à un nivellement toujours plus marqué des particularismes culturels. Les premiers signes de l'universalisation de la société apparaissent déjà. La mobilité accrue des individus, de même que les moyens de transport internationaux offrent à bien des gens une possibilité d'échapper à des conditions économiques, sociales et politiques précaires et les incitent à tenter leur chance dans des pays où ils pensent trouver la richesse et des places de travail.

Outre les causes générales de ces migrations intercontinentales, il convient de mentionner les persécutions politiques exercées de manière ponctuelle, la torture largement répandue et les luttes intestines pour le pouvoir qui, souvent, débouchent sur des conflits ethniques et prennent des dimensions parfois internationales.

L'analyse de la situation montre que, même si l'on redouble les efforts pour lutter contre les causes profondes de l'exode, la pression migratoire s'accroîtra encore durant les prochaines décennies et n'épargnera pas la Suisse. Les problèmes qui ont marqué la politique d'asile des années 80 ne sont donc pas de nature passagère et vont perdurer. A vrai dire, il n'est désormais plus possible de n'envisager le phénomène des migrations intercontinentales

les que sous l'angle de la politique d'asile. Le chevauchement manifeste des problèmes de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers, de même que le recours toujours plus fréquent à la procédure d'asile pour déjouer les mécanismes de régulation mis en place dans le cadre de la politique à l'égard des étrangers imposent la prise en compte des considérations de la politique d'immigration dans la recherche de solutions en matière d'asile.

3. Conclusions

Le groupe de réflexion est parvenu à la conclusion que, dans un avenir proche, d'importantes décisions devront être prises dans le domaine de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers. La pression migratoire accrue, les expériences faites jusqu'ici en ce qui concerne la politique d'asile, mais aussi le processus d'intégration européenne indiquent clairement l'imminence de la nécessité de traiter ces questions au niveau politique. A défaut de décisions politiques claires, la dynamique propre des mouvements migratoires pourrait conduire rapidement à un accroissement de la population étrangère résidante, poser de nouveaux problèmes d'intégration et, de ce fait, déboucher sur de nouveaux conflits de politique intérieure.

Trois options politiques peuvent être envisagées:

1.
Une politique de laissez-faire, c'est-à-dire admettre ou tolérer indifféremment tous les étrangers désireux d'entrer en Suisse, aussi longtemps que les conditions sociales et économiques le permettent. Cette politique est pratiquée par quelques États du sud de l'Europe.
2.
Une politique d'isolement conséquent, qui renforce les mécanismes de contrôle au fur et à mesure que s'accroît la pression migratoire; à titre d'exemple, on peut citer le Japon.
3.
Une politique d'influence qualitative et quantitative, exercée sur la migration au moyen de mécanismes appropriés de sélection et d'admission, telle celle que tendent à pratiquer la Suisse et d'autres pays européens.

Le groupe de réflexion a porté son choix sur la troisième variante. Il est conscient qu'il s'agit là d'une solution des plus exigeantes du point de vue politique. Non seulement chaque sélection implique forcément des critères qui sont sujets à des controverses politiques, mais sa réalisation exige également un appareil administratif important; elle requiert de la créativité ainsi que le désir de concilier les divers intérêts en présence. Le groupe de réflexion est convaincu que seule cette variante permettra de réaliser une politique d'asile crédible dans l'intérêt des personnes persécutées ou menacées.

4. Aperçu des objectifs et des mesures possibles

Le groupe de réflexion formule deux séries d'objectifs et de mesures. La première a trait à une politique internationale à l'égard des réfugiés et porte sur la contribution de la Suisse aux pays de provenance et de premier asile; la seconde concerne une politique nationale de l'asile, qui traite les problèmes intérieurs de la Suisse.

En matière de **politique internationale à l'égard des réfugiés**, il s'agit avant tout d'améliorer les conditions politiques, économiques et sociales dans les pays de provenance des réfugiés.

Dans les pays où règne l'oppression politique, il convient de suivre la situation relative aux droits de l'homme et d'obtenir une participation démocratique plus large, ainsi qu'un meilleur respect des minorités. Le renforcement de la politique suisse en faveur des droits de l'homme servirait cet objectif. La priorité doit être accordée à l'information, aux concertations et aux interventions en vue de faire respecter les droits de l'homme, ainsi qu'au renforcement du processus démocratique.

Dans les pays en guerre et en proie à une guerre civile, la Suisse devrait, par des mesures susceptibles de favoriser la paix, s'efforcer de contribuer davantage à la solution des conflits armés. Les principaux instruments à cet effet sont les bons offices et la participation à la reconstruction de régions dévastées par la guerre.

Dans les pays économiquement défavorisés, il est urgent d'atténuer le problème de l'endettement par une intensification de la coopération au développement, publique et privée, et par une conscience plus aiguë des conséquences écologiques et sociales de la coopération économique. Simultanément, il y a lieu d'accroître le pouvoir concurrentiel de ces pays sur le marché international.

Les pays qui ont déjà accueilli un nombre élevé de réfugiés doivent être soutenus de manière conséquente. Le groupe de réflexion préconise notamment le renforcement de programmes supplémentaires en faveur des populations locales, de même que l'admission de groupes limités de réfugiés afin de décharger les Etats de premier accueil.

Enfin, il convient de souligner la solidarité de la Suisse sur le plan international qui, par le biais de la coopération et du soutien au HCR, doit contribuer à soulager les problèmes des réfugiés dans le monde.

Dans le domaine de la **politique suisse d'asile**, il s'agit d'assurer, à long terme, une procédure d'asile accélérée et néanmoins scrupuleuse, d'éliminer la montagne des cas en suspens et de restreindre les mouvements migratoires incontrôlés. De cette manière, il sera possible, d'une part, d'empêcher le recours abusif à la procédure d'asile et, d'autre part, de créer les conditions nécessaires pour qu'à l'avenir également, notre pays puisse accorder protection aux personnes persécutées et menacées. Ces objectifs impliquent principalement l'introduction d'un statut approprié et d'une procédure simplifiée pour les réfugiés de la violence (personnes provenant de

régions en guerre), le maintien du respect intégral de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et des mesures propres à éviter les cas de rigueur excessive, notamment lors du renvoi. En outre, il convient de favoriser l'intégration des réfugiés et des personnes dont le séjour en Suisse risque de se prolonger, d'intensifier le travail d'information du public et de réorganiser les autorités compétentes en matière d'asile. La place du Service des recours dans l'administration fédérale doit notamment faire l'objet d'un examen.

Pour endiguer les mouvements migratoires incontrôlés, il y a lieu de multiplier les efforts en vue de la conclusion d'une convention sur le premier asile et de poursuivre les travaux d'harmonisation du droit d'asile en Europe, de même que l'entraide et la coordination administratives. La coopération internationale doit également porter sur la lutte contre les filières de passeurs. Pour éliminer les dossiers en suspens et traiter à temps le nombre élevé des nouvelles demandes, il conviendra soit d'augmenter l'effectif du personnel au DAR et au Service des recours du DFJP, soit de simplifier la procédure. Il faudra notamment étudier l'introduction d'une loi sur la procédure spécifique à l'asile.

La proposition du gouvernement genevois d'étendre le statut de saisonnier aux ressortissants turcs a également été examinée dans le cadre des discussions relatives à la politique suisse d'asile. Le groupe de réflexion est d'avis que l'octroi d'une autorisation de séjour de courte durée, ne donnant pas droit au regroupement familial, moyennant le retrait simultané de la demande d'asile, pourrait contribuer à diminuer le nombre des cas anciens en suspens. La question relative à l'opportunité d'étendre les régions traditionnelles de recrutement à la Turquie, et éventuellement à d'autres pays, de même que le problème de savoir si, dans les années 90, le statut de saisonnier sera encore un moyen adéquat de régler les problèmes de migration, devraient faire l'objet d'un réexamen global et fondamental de la politique à l'égard des étrangers.

Compte tenu de l'interdépendance qui existe entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers, le groupe de réflexion propose de relier plus étroitement ces deux domaines. La pratique actuelle est insatisfaisante et laisse clairement apparaître les divers moyens de contourner et d'éluder le système mis en place. En outre, l'expérience montre que les conditions générales de la politique à l'égard des étrangers déterminent dans une large mesure la marge de manœuvre de la politique en matière d'asile. Le groupe de réflexion propose donc un modèle de réglementation globale en matière d'immigration, qui, dans les années 90, pourrait déboucher sur une véritable politique en matière de migrations. L'objectif de ce modèle serait d'aménager la politique en matière d'asile et d'étrangers de façon plus créative, d'accroître sa capacité d'adaptation aux nouvelles exigences, de mieux utiliser les marges de manœuvre existantes et, finalement, d'asseoir sur une base démocratique plus large le débat politique concernant les objectifs d'une politique en matière de migrations.

5. Propositions du groupe de réflexion

Le groupe de réflexion présente sous forme d'options les mesures proposées en matière de politique intérieure et de politique étrangère. En matière de politique étrangère, l'on peut envisager:

A.

de poursuivre la politique internationale actuelle à l'égard des réfugiés ou

B.

d'accroître l'engagement de la Suisse dans la lutte contre les causes profondes de migrations et dans l'aide aux pays de premier asile.

En politique intérieure, quatre options peuvent être prises en considération:

I.

La poursuite de la politique d'asile actuelle, distincte de la politique à l'égard des étrangers.

II.

Un réaménagement de la politique d'asile, distincte de la politique à l'égard des étrangers.

III.

Un réaménagement de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers, distinctes l'une de l'autre.

IV.

L'introduction d'une politique globale en matière de migrations, combinant une nouvelle politique d'asile et une nouvelle politique à l'égard des étrangers.

Il convient de combiner les options en matière de politique intérieure et de politique extérieure. Le groupe de réflexion, dans sa majorité, recommande au Conseil fédéral la réalisation de la quatrième option, un engagement accru dans la lutte contre les causes profondes de migrations et dans l'aide aux pays de premier asile.

Conscient que tout changement dans ces secteurs sensibles de la vie publique se doit d'être bien préparé et requiert une vaste information du public, le groupe de réflexion propose, dans un premier temps, de réaliser les mesures conformes à l'ordre légal existant. Dans un deuxième temps, les mesures nécessitant une modification législative devraient être également préparées. Afin de promouvoir la discussion de ces questions au sein du public, le groupe de réflexion propose d'organiser une procédure de consultation au sujet de son rapport. Sur la base des résultats, le Conseil fédéral pourrait alors fixer la stratégie d'une politique en matière d'asile et de réfugiés pour les années 90.

1

INTRODUCTION

1.1	<i>Données du problème</i>	13
1.2	<i>Situation initiale</i>	13
1.3	<i>Mandat et composition du groupe de réflexion</i>	14
1.4	<i>Contexte de la politique en matière d'asile et de réfugiés</i>	15
1.5	<i>Aspects méthodologiques</i>	17
1.6	<i>Aperçu historique</i>	18

1.1 Données du problème

Au cours des dernières décennies, le problème des réfugiés s'est aggravé dans le monde entier, tant par son ampleur que par sa complexité. Dans la période d'après-guerre, il s'est agi d'un phénomène essentiellement européen qui, par la suite, a conduit à la signature de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et à la création du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Ces dernières années, la communauté internationale s'est déchargée sur cette institution d'un nombre accru de tâches humanitaires qui ne s'inscrivaient pas dans le champ d'application de la Convention relative au statut des réfugiés.

A l'heure actuelle, le HCR estime à 12 ou 15 millions le nombre des personnes qui, dans le monde entier, relèvent de son mandat. La plus grande partie de ces réfugiés se trouvent dans les États du tiers monde et la préoccupation première est de satisfaire les besoins fondamentaux et d'assurer la survie d'être humains qui, pour des raisons multiples, fuient leur pays.

Ces mouvements massifs de personnes en fuite, dans diverses parties du monde, diffèrent des mouvements migratoires intercontinentaux, qui ont considérablement augmenté depuis 1980. La Suisse est également concernée par ce phénomène. Le nombre des requérants d'asile augmente, tout comme s'accroît la proportion de ceux qui, sans être réfugiés au sens de la Convention de Genève et de la loi fédérale sur l'asile, fondent leurs espoirs sur une procédure d'asile afin de pouvoir travailler dans notre pays. Durant la première moitié des années 70, quelque 13 000 personnes venaient chaque année demander l'asile dans les États d'Europe occidentale; dans les années 80, leur nombre a passé à environ 180 000 par année. Celui des requérants d'asile originaires de pays du tiers monde, notamment, a augmenté. Leur répartition dans les pays d'accueil européens s'est faite de manière inégale; plusieurs États n'ont réalisé que très récemment qu'ils étaient soudain devenus une «terre promise» pour de nombreux requérants d'asile provenant d'horizons divers.

Au seuil des années 90, il devient de plus en plus évident que la dimension planétaire du phénomène des réfugiés et des migrations constitue l'un des problèmes qu'il faudra résoudre durant la prochaine décennie. Les pays industrialisés – dont la Suisse – sont confrontés à cet immense défi; ils se doivent de songer à temps à la manière de le relever.

1.2 Situation initiale

En 1979, les Chambres fédérales ont adopté une loi sur l'asile qui, par l'essence libérale de ses principes, a suscité un grand intérêt. Entrée en vigueur le 1er janvier 1981, elle a cependant dû être révisée une première fois en 1983. La possibilité, pour les requérants d'asile, de recourir auprès du Conseil fédéral a été supprimée. En outre, la procédure de renvoi et la procédure

d'asile, jusqu'alors distinctes l'une de l'autre, ont été fondues en une seule. C'est à cette époque, marquée par l'accroissement rapide du nombre des demandes d'asile, qu'ont commencé les difficultés qui, aujourd'hui encore, perturbent la politique suisse en matière d'asile. Depuis lors, les autorités fédérales et cantonales ont non seulement dû faire face à un nombre toujours croissant de requérants d'asile, mais elles ont également dû constater que beaucoup d'entre eux présentaient leur demande en raison de difficultés matérielles ou dans le but d'obtenir provisoirement un emploi qui leur aurait été refusé s'ils avaient suivi la voie du droit ordinairement applicable aux étrangers. Il en est forcément résulté une surcharge permanente des autorités compétentes en matière de procédure et d'assistance, des problèmes d'hébergement et des retards dans l'examen des demandes d'asile.

En 1984 déjà, les Chambres fédérales ont réclamé une nouvelle révision de la loi sur l'asile. Alors que les travaux préparatoires étaient encore en cours dans les services de l'administration, le Conseil fédéral a décidé, le 17 décembre 1985, de nommer un délégué aux réfugiés (DAR), chargé de créer et de diriger, au sein de l'administration fédérale, une nouvelle unité appelée à traiter les questions relatives aux réfugiés. Le DAR devait d'autre part présenter des propositions de solutions pour les problèmes qui se posent à long terme dans le domaine de l'asile. Le Parlement avait déjà accepté, en automne 1985, d'octroyer des postes supplémentaires aux autorités chargées des questions d'asile en première et en seconde instance. En été 1986, les Chambres fédérales ont adopté la deuxième révision de la loi sur l'asile qu'elles avaient demandée et que le peuple et les cantons ont acceptée, à une forte majorité, au printemps 1987. Les principaux objectifs de cette nouvelle révision étaient d'accélérer la procédure d'asile par une modification de sa réglementation, d'élargir la marge d'action du Conseil fédéral sur le plan politique et de permettre une répartition équitable des requérants d'asile dans les cantons.

Toutes les mesures prises depuis 1983, à l'échelon des lois comme à celui des ordonnances, visaient à assurer une meilleure maîtrise des problèmes relatifs à l'asile, aux plans de l'organisation et de l'administration. Elles ne sauraient cependant résoudre les problèmes que ne manquera pas de poser au cours de la prochaine décennie l'évolution qui se dessine aujourd'hui déjà dans le secteur de l'asile et des réfugiés, à l'échelle nationale et internationale. C'est pourquoi il est temps de définir une nouvelle politique en matière d'asile et de réfugiés et de procéder à un examen approfondi de son contenu.

1.3

Mandat et composition du groupe de réflexion

Sur la base d'une discussion au sein du Conseil fédéral, Madame Elisabeth Kopp, ancienne Conseillère fédérale, alors chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), a institué, le 9 septembre 1987, un groupe de réflexion.

xion interdépartemental chargé d'élaborer les bases d'une politique suisse des années 90 en matière d'asile et de réfugiés. Le mandat confié au groupe de réflexion avait la teneur suivante:

«Il s'agit d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral, le plan d'une politique suisse des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, sur la base et compte tenu des paramètres suivants:

des principes qui régissent notre Etat de droit démocratique, social et libéral, sa conception des droits de l'homme et sa tradition humanitaire;

des intérêts de notre Etat quant à la situation sur le marché de l'emploi et aux principes généraux de la politique à l'égard des étrangers (objectif de stabilisation);

de l'image de la Suisse à l'étranger;

de la solidarité et de la coopération internationales;

du tour que pourraient prendre les relations de la Suisse dans le dialogue Est-Ouest et dans le dialogue Nord-Sud;

de la manière dont notre politique intérieure est susceptible d'évoluer;

des développements démographique, économique et écologique;

des efforts d'intégration et d'harmonisation en Europe et dans le monde occidental en général.

A cet égard, il est indispensable de définir les objectifs qui doivent être atteints à court, à moyen et à long terme, d'indiquer quelles sont les marges de manœuvre potentielles et les dispositions utiles pour les conserver et les étendre, de mettre en évidence les liens d'interdépendance avec d'autres domaines politiques et de désigner les mesures appropriées et les moyens nécessaires. Il convient de déterminer également les conditions juridiques qu'il y aurait lieu de créer et les décisions politiques qui devraient être prises.»

Vu la complexité du sujet et la corrélation étroite existant entre la politique en matière d'asile et de réfugiés et d'autres domaines politiques, le groupe de réflexion a été constitué à l'échelle interdépartementale. Il se composait de représentants du DFJP, du DFAE, du DFEP, ainsi que des œuvres d'entraide.

1.4 Contexte de la politique en matière d'asile et de réfugiés

Dans le cadre de l'analyse de son mandat, le groupe de réflexion s'est tout d'abord efforcé de définir le contexte dans lequel s'insère la politique en matière d'asile et de réfugiés et de faire ressortir le faisceau de ses interdépendances avec d'autres domaines politiques. Il apparaît, à cet égard, que la politique en matière d'asile et de réfugiés fait partie intégrante de la poli-

tique intérieure et de la politique étrangère de la Suisse. Elle doit se subordonner aux intérêts supérieurs de l'Etat et demeure liée, sur divers plans, à d'autres domaines de l'activité étatique. Dans l'intérêt d'une politique cohérente, elle doit se diriger non seulement par rapport à ses propres objectifs, mais aussi en fonction des exigences qu'imposent d'autres secteurs de la politique. L'interdépendance qui existe entre la politique internationale à l'égard des réfugiés, l'aide humanitaire et la coopération au développement, de même que la politique économique extérieure est particulièrement évidente. La politique d'asile, pour sa part, dépend étroitement de la politique économique et sociale, de même que de la politique pratiquée, de façon générale, à l'égard de la population et des étrangers. Bien que les problèmes concernant l'asile et les étrangers soient réglés de façon différente au moyen de dispositions distinctes, ces deux domaines ne sauraient, du point de vue politique, être envisagés comme des éléments totalement indépendants l'un de l'autre. C'est pourquoi le groupe de réflexion a tenu à souligner la corrélation qui existe entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers en général.

**Figure 1:
Contexte de la
politique en
matière d'asile et
de réfugiés**

(sources: DAR et Institut
de recherche en sciences poli-
tiques de l'Université de
Zurich)

Niveaux	Buts suprêmes (relevant p.ex. de l'art. 2 cst.)	Problèmes (critères généraux)	Domaines poli- tiques (ensemble de mesures)	Moyens
Orien- tation inté- rieure	Liberté Prospérité	Espace Environ- nement Bien-être (matériel, notamment plein emploi)	Culture Formation Economie Société Finances Transports Energie Protection de l'environnement Aménagement du territoire Régions Agriculture Etrangers	Obligations et interdictions Mesures de dis- suation et d'encouragement
Orien- tation exté- rieure	Indépendance Dignité humaine	Sécurité Neutralité Solidarité	Sécurité (militaire) Economie extérieure Echanges bilatéraux Echanges multilatéraux (Organisations internat.) Coopération au développement Aide humanitaire Etrangers etc.	Prestations de l'Etat «Négociations»

1.5 Aspects méthodologiques

Le groupe de réflexion s'est constitué le 23 septembre 1987. Dès cette date et jusqu'à la remise du présent rapport au chef du DFJP, à l'intention du Conseil fédéral, il s'est réuni 22 fois en séances plénières d'une demi-journée ou d'un jour. Entre les séances plénières, des sous-groupes se sont réunis pour des séances de plusieurs jours chacune.

Du fait que certains domaines exigeaient des connaissances spécialisées dont ne disposaient pas les membres du groupe, celui-ci a tout d'abord concentré ses travaux sur les études déjà existantes; il a ensuite eu recours à des spécialistes des domaines les plus variés (*liste des experts consultés par le groupe de réflexion: cf. annexe II*).

Des entretiens ont eu lieu avec des membres du Conseil fédéral, des gouvernements cantonaux, du Parlement fédéral, de la Commission fédérale pour les questions concernant les réfugiés, avec la présidente de la Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers, et avec des représentants des œuvres d'entraide privées, nationales et internationales, ainsi que des organisations de coopération au développement et d'aide humanitaire. A la demande du groupe de réflexion, l'Institut de recherche en sciences politiques de l'Université de Zurich a effectué, en juin 1988, un sondage d'opinion afin de connaître l'attitude de la population face à certaines questions concernant la politique d'asile (*cf. annexe III*). Les discussions menées avec les experts ont débouché sur les considérations réunies dans le chapitre 2 du présent rapport.

Les objectifs et les mesures présentés au chapitre 3 concernent le moyen et le long terme. Cela vaut notamment pour les questions relatives à la lutte contre les causes profondes de fuite, à l'aide aux pays de premier asile et à la procédure d'admission des réfugiés en Suisse, de même qu'à l'élaboration d'une politique globale en matière de migrations.

Les possibilités de solutions à court terme relatives, par exemple, à la liquidation des dossiers en suspens, à l'amélioration des mesures d'exécution, à l'endigement des demandes d'asile abusives, à la réorganisation et à l'accroissement de l'efficacité des organes de deuxième instance, à l'admission de contingents spéciaux de réfugiés, etc., sont en partie évoqués ici, mais elles ne constituent pas des points essentiels de ce rapport.

Conscient du fait que toute politique peut donner lieu à des conflits quant aux buts poursuivis, qu'elle ne saurait être incontestée, et que même les chemins qui conduisent vers un objectif commun peuvent être la source de désaccords, le groupe de réflexion a indiqué au chapitre 4 de son rapport, les marges de manœuvre dont doit disposer le Conseil fédéral, et il a défini à ce propos diverses options. Il ne perd pas de vue que les possibilités de décision et d'action sont restreintes par des intérêts et des exigences contradictoires qui ont, jusqu'à présent, empêché un accord sur des questions fondamentales. Un consensus de base ne s'obtient pas tout seul; il faut sans cesse y travailler.

La politique suisse en matière d'asile et de réfugiés pour les années 90 doit reposer sur la volonté politique de fournir, même en notre qualité de petit Etat, une contribution à la protection des personnes persécutées et au soulagement de la misère des réfugiés dans le monde entier. Or cette contribution ne peut être offerte de manière judicieuse que d'entente avec la communauté internationale.

Afin de faciliter la compréhension des problèmes liés à l'asile, et pour en harmoniser la terminologie, une liste des principales notions relatives à la politique en matière d'asile et de réfugiés a été établie (*définitions: cf. annexe IV*).

1.6 Aperçu historique

Le terme «asile» vient du mot grec «asylon», qui désignait la partie intérieure et inviolable du temple (a privatif, sulân piller, dépouiller). Qui-conque s'y réfugiait était à l'abri de toute atteinte. Au Moyen Age, c'est l'Eglise chrétienne qui assurait une protection aux persécutés. Au fur et à mesure de la sécularisation de la société, cette tâche a peu à peu été dévolue à l'Etat.

L'octroi de l'asile est depuis lors l'expression de la souveraineté de l'Etat. Dans l'évolution de la Confédération vers le statut d'Etat indépendant, la défense du droit d'asile a joué un rôle important contre les atteintes extérieures. Tôt déjà, la Suisse a conçu une politique d'asile généreuse comme l'expression de sa reconnaissance pour sa propre liberté et pour avoir pu rester à l'abri des conflits armés.

A la fin du XVIIe siècle, ce sont surtout les victimes de persécutions religieuses qui ont cherché protection en Suisse. Quelque 20 000 huguenots et vaudois ont trouvé refuge dans les régions réformées de notre pays. Le souvenir de leur accueil a subsisté jusqu'à aujourd'hui dans notre conscience nationale et cela, en grande partie, parce que beaucoup de Confédérés prestigieux n'étaient autres que des descendants de ces réfugiés.

Après la chute de l'ancienne Confédération, la Suisse est devenue le jouet des grandes puissances. Déchirée par des dissensions internes, menacée aux plans militaire et politique, elle n'était plus que partiellement en mesure d'accorder le droit d'asile en qualité d'Etat souverain.

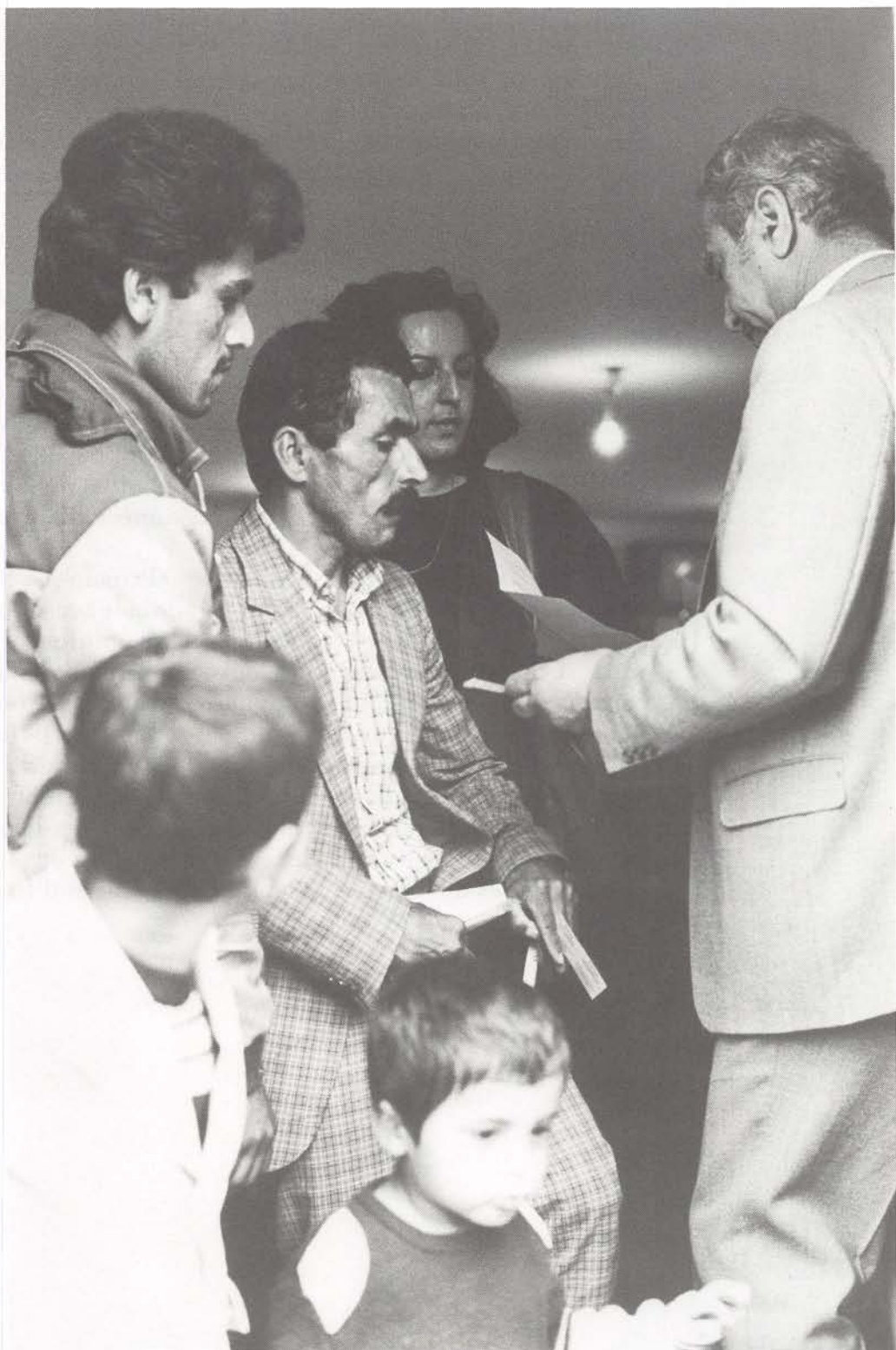
Néanmoins, elle est toujours parvenue à assurer une protection contre les persécutions, notamment à des intellectuels politiquement engagés. Après la création de notre Etat fédératif, en 1848, la guerre franco-allemande a marqué la politique de la Suisse à l'égard des réfugiés. Elle a notamment été mise à rude épreuve par l'arrivée sur son territoire de l'armée du général Bourbaki, de même que par les affrontements politiques violents qui ont éclaté en Europe entre les deux camps représentés par les forces démocratiques et libérales d'une part, ainsi que par les conservateurs et les monarchistes d'autre part.

La Première guerre mondiale a provoqué dans toute l'Europe une rupture dans les relations avec les étrangers et les réfugiés. Alors qu'avant la guerre on se montrait presque partout très large à l'égard des migrants, la police des frontières et le contrôle des étrangers fournissaient désormais les instru-

ments d'une politique nouvelle: la politique à l'égard des étrangers proprement dite. La Confédération demeurerait compétente pour l'octroi de l'asile. Durant la période d'entre-deux-guerres et les années de crise, la politique d'asile a été placée sous le signe d'une politique restrictive à l'égard des étrangers. L'évolution de la situation en Union soviétique a néanmoins fait que des réfugiés russes ont été accueillis en Suisse; certains d'entre eux y vivent encore aujourd'hui.

La Seconde guerre mondiale a été, pour la politique suisse en matière d'asile, une épreuve très sévère en raison de l'afflux massif de réfugiés. Entourée par les puissances de l'Axe, menacée et vulnérable, la Suisse s'est préoccupée avant tout de ses propres intérêts. Des réfugiés ont été accueillis dans la mesure où ils ne constituaient ni une menace pour notre ordre intérieur, ni une charge pour nos relations extérieures. Des Juifs n'ont pas été reconnus comme réfugiés au moment où ils auraient eu le plus grand besoin de protection. Des milliers d'entre eux l'ont payé de leur vie. Un rapport rédigé par le professeur C. Ludwig, sur mandat du Conseil fédéral, a dans une large mesure contribué, dans les années d'après-guerre, à certaines découvertes amères.

En 1957, le Conseil fédéral a édicté les «Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre» et érigé par là l'octroi de l'asile en règle de conduite politique. Peu de temps auparavant, la Suisse avait ratifié la Convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève en 1951. La guerre froide et les tensions entre l'Est et l'Ouest ont constitué un élément marquant de la politique d'asile dans la période d'après-guerre. Des milliers de Hongrois, de Tchèques, de Slovaques et de Polonais ont été accueillis généreusement. En outre, la Suisse a participé activement à des actions internationales de plus ou moins grande envergure, et au cours des années 60 et 70, elle a ouvert ses frontières à des réfugiés venus du Tibet, d'Ouganda, du Chili et d'Indochine.



2

PROBLÈMES ET DÉVELOPPEMENTS

2.1 Evolution internationale 23-36

2.1.1	Accroissement de la population mondiale	23
2.1.2	Le déséquilibre de l'économie mondiale	25
2.1.3	Aspects écologiques	27
2.1.4	Processus de civilisation et mutations culturelles	28
2.1.5	Foyers de conflits politiques	29
2.1.6	Migrations et origines des mouvements de fuite	31
2.1.7	Etat des migrations dans les pays d'accueil européens	32

2.2 Evolution en Suisse 36-54

2.2.1	Aspects démographiques	36
2.2.2	Attrait économique	39
2.2.3	Aspects écologiques	40
2.2.4	Mutations sociales et culturelles	42
2.2.5	La Suisse et les problèmes des réfugiés dans le tiers monde	43
2.2.6	Politique à l'égard des étrangers	44
2.2.7	Politique en matière d'asile	50

2.3 Champs de tension et conflits 54-61

2.3.1	Problèmes politiques	54
2.3.2	Problèmes juridiques	56
2.3.3	Problèmes de procédure et d'exécution	58
2.3.4	Problèmes d'organisation	60

2.1 Evolution internationale

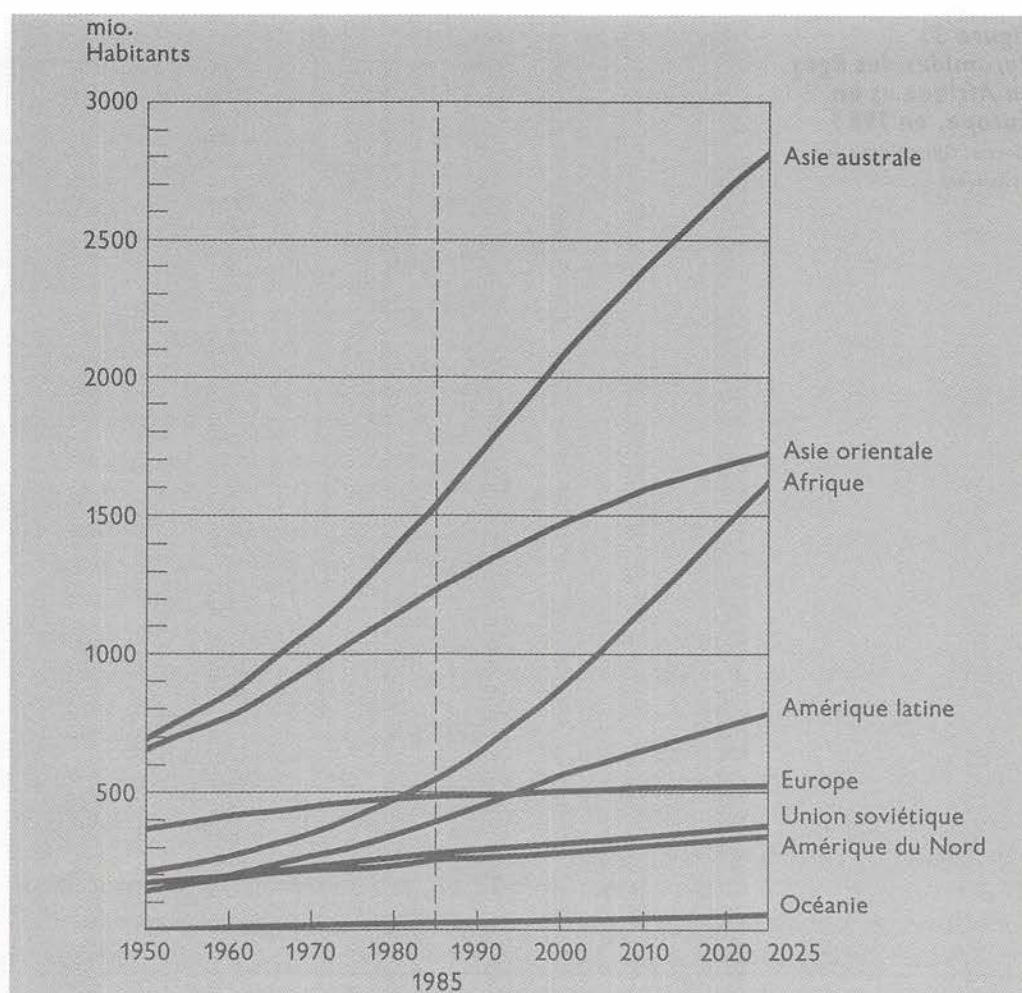
2.1.1

Accroissement de la population mondiale

Aucune génération n'a jusqu'ici connu un accroissement démographique comparable à celui que notre planète vit aujourd'hui. De 1950 à 1985, la population mondiale a doublé. Au cours de ces 35 années, elle est passée de 2,4 à 5 milliards de personnes. Durant la période qui s'étend de 8000 av. J.-C. à 1750 apr. J.-C., il avait chaque fois fallu plus de 1000 ans pour qu'elle double. Cette énorme accélération de la croissance démographique a débuté avec les progrès de la médecine et la révolution industrielle. Il est impossible de savoir quand cette tendance fléchira. Les théories faisant état d'une «évolution démographique de transition», et qui envisagent une société mondiale postindustrielle numériquement stable, se fondent sur l'hypothèse, rien moins que certaine, d'un accroissement du bien-être, ainsi que sur des améliorations dans le domaine de l'éducation et de la santé, dont une grande partie de la population mondiale devrait bénéficier durant ces prochaines décennies. Pour l'instant, l'on doit s'attendre à ce que la

Figure 2:
Accroissement de la population mondiale d'ici à l'an 2025, selon les régions

(Source: Office fédéral de la statistique)



population mondiale passe de 5 à 8 milliards de personnes. A cet égard, on constatera que l'évolution est fort différente d'une région à l'autre. Dans les pays industrialisés (Europe, Amérique du Nord, Japon, URSS), l'effectif de la population demeure pratiquement stable. En revanche, deux régions du globe, dont la population augmente sensiblement, ne manqueront pas d'exercer une pression migratoire accrue sur l'Europe occidentale :

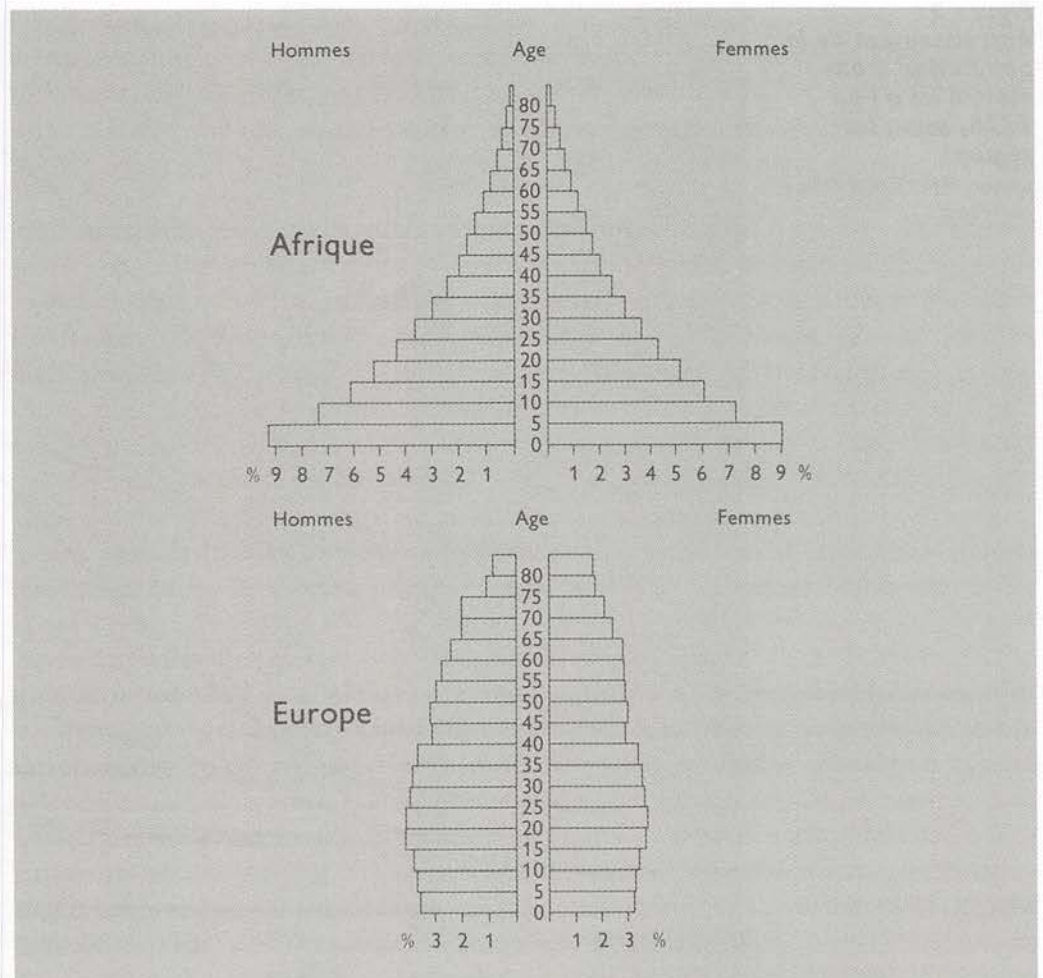
D'une part, «l'arc islamique», qui s'étend du Maroc aux Philippines en passant par le sous-continent indien. Au cours de ces 20 prochaines années, il faut s'attendre à une augmentation de l'émigration au Maghreb, en Egypte, au Proche-Orient, en Turquie, au Pakistan, au Bangladesh et dans le Sud-Est asiatique. Les pays situés au sud et à l'est de la Méditerranée, notamment, pourraient devenir le Mexique de l'Europe en ce qui concerne les migrations. A elle seule, la Turquie devrait compter quelque 70 millions d'habitants en l'an 2000.

D'autre part, les pays d'Afrique situés au sud du Sahara. Ces régions vont également connaître un important mouvement migratoire, dont le développement pourrait être plus tardif. Par extrapolation, le Nigeria, qui, par exemple, compte actuellement 100 millions d'habitants, en recensera 150 millions en l'an 2000.

En ce qui touche le monde occidental, «l'hispanisation» de l'Amérique du Nord, de même que l'immigration à partir des régions du Pacifique vont,

Figure 3:
Pyramides des âges
en Afrique et en
Europe, en 1985

(Source: Office fédéral de la statistique)



selon toute vraisemblance, progresser. Même si l'on admet que des personnes originaires de cette partie du monde continueront à venir en Europe, il est peu probable qu'elles engendrent une pression migratoire comparable à celle des deux premières régions mentionnées. Par rapport à la population mondiale, celle des pays industrialisés diminuera fortement.

Les différences de croissance démographique et d'espérance de vie se reflètent dans les structures d'âge. Alors que les pays en voie de développement enregistrent un excédent de main-d'œuvre jeune, la proportion des personnes âgées augmente en Europe grâce à l'amélioration des soins médicaux.

Les causes de l'accroissement démographique important dans les pays en voie de développement sont nombreuses :

des valeurs traditionnelles et religieuses différentes, qui préconisent un nombre d'enfants aussi élevé que possible ;

l'absence de sécurité sociale, qui incite les couples à avoir de nombreux descendants pour assurer leurs vieux jours et se prémunir contre les conséquences d'éventuelles maladies ;

l'absence de conscience d'un lien de cause à effet entre l'accroissement démographique, d'une part, et le chômage, les questions d'environnement, la pénurie de vivres, ainsi que l'appauvrissement général d'autre part ;

le fait que les femmes ne peuvent accéder à une formation et sont exclues de la vie professionnelle ;

les échecs des campagnes de régulation des naissances (à l'exception de la Chine), qui résultent en partie des causes énumérées ci-dessus ;

l'amélioration des soins médicaux, qui favorise la régression de la mortalité infantile, sans que cela ait jusqu'ici incité les couples à modifier leur comportement en conséquence ;

une croissance économique relative et une augmentation de la production alimentaire, qui contribuent également à l'accroissement démographique.

Le déséquilibre démographique qui va s'accroissant entre les pays en voie de développement et les Etats industrialisés constitue l'une des causes essentielles de la pression migratoire accrue qui s'exerce sur les pays de l'OCDE.

2.1.2

Le déséquilibre de l'économie mondiale

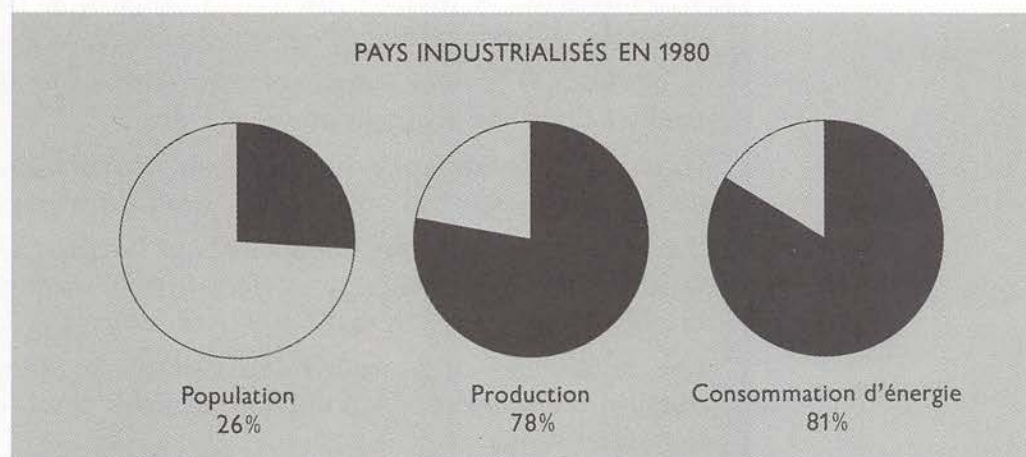
La révolution scientifique et industrielle a permis à un certain nombre de pays de sortir de l'état de pauvreté qui avait été le lot de l'humanité depuis l'origine. La population des pays industrialisés connaît ainsi un niveau de vie largement supérieur à celui du reste de l'humanité, qu'il s'agisse de santé, de nourriture, d'instruction, de loisirs. Les efforts entrepris depuis 30 ans environ pour généraliser les résultats de cette progression et les mettre à portée de l'ensemble de la population du globe ont apporté des résultats appréciables, puisqu'il a été possible d'améliorer très nettement le niveau

de santé et d'éducation général du monde. Ces résultats ne sont cependant pas aussi satisfaisants qu'on aurait pu l'espérer. Par exemple, le nombre de personnes souffrant réellement de malnutrition ou de famine augmente encore en chiffres absolus, même si leur proportion dans l'ensemble de la population tend à reculer. Il s'agit d'un nombre élevé, puisqu'il atteint environ un milliard.

Il faut par ailleurs constater que les progrès datent surtout des années 1960 et 1970, et que depuis 1980 de nombreux pays, principalement en Afrique et en Amérique latine, connaissent une stagnation, voire un recul dans leurs conditions de vie, et ceci principalement en raison des contraintes externes qui pèsent sur leur développement: aggravation de la dette par la hausse des intérêts, baisse des recettes d'exportation, retournement des flux privés de financement. A ces facteurs externes s'ajoutent souvent des facteurs internes comme la croissance démographique entraînée par la chute de la mortalité, sans chute correspondante de la natalité, l'urbanisation accélérée, l'inadéquation des structures politiques, la destruction d'un environnement fragile, les rapports internes d'exploitation. Les pays en développement sont de plus parfois entraînés dans des conflits idéologiques ou de puissance qui les paralysent par d'interminables et meurtrières guerres civiles.

Figure 4:
Participation des
pays industrialisés
à la production et
à la consommation
d'énergie

(Source: Banque mondiale,
UNCTAD)



Les perspectives pour les prochaines décennies ne sont pas très encourageantes. Il est raisonnable de penser que la plupart des pays en développement pourront compter sur une progression modeste, irrégulière de leur niveau de vie au cours des prochaines décennies, avec la possibilité de ruptures importantes dans des pays dont la base écologique est particulièrement faible, pays surpeuplés ou soumis à des catastrophes naturelles comme des inondations ou des sécheresses. En termes absolus, l'écart des niveaux de vie entre pays riches et pays pauvres continuera d'augmenter au cours des prochaines décennies.

Le produit par habitant en Turquie équivaut aujourd'hui à 7% de celui qui est disponible en Suisse; l'écart est de 1 à 100 si l'on compare un pays du Sahel à la Suisse; une progression de 2% en Suisse devrait être compensée par une progression de 200% au Mali pour que l'écart absolu reste le même. Il est évident que cet exposé correspond à une hypothèse réaliste pour la Suisse, mais non pour le Mali.

2.1.3 Aspects écologiques

Une analyse des migrations mondiales doit également tenir compte, de nos jours, des facteurs écologiques. Dans les grandes agglomérations urbaines de la planète, la pollution de l'air a atteint un degré tel qu'elle est à l'origine de troubles de la santé chez l'homme et chez les animaux, ainsi que de dégâts dans le monde végétal. Les responsables en sont les industries, les ménages privés et les véhicules à moteur. L'utilisation de combustibles fossiles provoque un réchauffement constant de l'atmosphère (effet de serre) qui, d'ici une centaine d'années, devrait conduire à des modifications climatiques sensibles. On prédit aujourd'hui que dans les régions de basse altitude, des pays entiers seront submergés.

Dans les mers, les lacs et les rivières d'Europe et du monde entier, la qualité de l'eau s'est fortement dégradée à la suite du recours par l'agriculture à des méthodes de production intensive, de l'industrialisation et de la forte consommation de biens par les ménages privés. Les mesures de protection des eaux coûtent cher et nécessitent une technologie avancée. Les pays les plus pauvres du tiers monde ne disposent ni de cette technologie, ni de l'argent nécessaire. C'est pourquoi, il est à craindre que la qualité de l'eau continuera à se détériorer, surtout dans les pays en voie de développement.

Dans les pays industrialisés, le bétonnage du sol au profit des bâtiments et des voies de communication réduit d'autant les surfaces cultivables, alors que le rendement à l'hectare est parallèlement augmenté. L'exploitation intensive augmente les risques de tassement indésirable et d'érosion du sol. Dans les pays en voie de développement, et notamment dans les régions tropicales, de précieuses forêts sont massivement défrichées, ce qui, en dernier ressort, entraîne des modifications climatiques sur de vastes territoires et aboutit à la formation de steppes. En même temps, les déserts avancent. La destruction de forêts dans les régions où les grands fleuves prennent leur source, ainsi que l'utilisation inadéquate du sol favorisent l'érosion. Les glissements de terrain, associés aux crues, provoquent des inondations et des ravages sur le cours moyen de ces fleuves.

Les principaux facteurs de nuisance pour l'environnement sont:

- l'accroissement démographique et la forte densité de population qui en résulte;
- l'augmentation de la consommation d'énergie, consécutive à la croissance économique et à l'élévation du niveau de vie;
- les modes de comportement antiécologiques (fortes concentrations dans les centres, production de déchets, industrialisation de l'agriculture, etc.).

La consommation d'énergie joue un rôle essentiel. Le degré maximal de nuisance pour l'environnement est atteint lorsque ces trois facteurs sont réunis.

Les catastrophes liées à l'environnement, telles les inondations, la sécheresse, la progression de la steppe, la pollution de l'air, du sol et des eaux peuvent être à l'origine de mouvements de fuite massifs. Des millions de personnes ont déjà dû abandonner leur région pour de tels motifs. Les

catastrophes de ce genre surviennent essentiellement dans les pays en voie de développement, où elles affectent des êtres dont les ressources sont déjà inférieures au minimum vital. Souvent, les Etats concernés ne disposent guère de moyens de secours immédiats. Cependant, les mouvements de fuite provoqués par de tels événements restent généralement circonscrits aux régions avoisinantes et n'atteignent que rarement l'Europe.

Dans les pays en voie de développement, la conscience écologique n'est encore guère éveillée et si certaines connaissances existent, elles se limitent aux milieux spécialisés qui entretiennent des contacts internationaux. La raison en est sans doute que les habitants de ces contrées doivent tout d'abord subvenir à leurs besoins essentiels afin d'assurer leur survie à court terme. Les Etats n'ont pas la possibilité de consacrer des fonds à la protection de l'environnement; ils ne disposent ni des moyens techniques, ni de l'infrastructure minimale nécessaires à l'élimination des déchets. Etant donné qu'il faut s'attendre, dans le monde entier, à une croissance tant démographique qu'économique, et que l'exode rural, respectivement l'urbanisation, se poursuivront dans les prochaines décennies, une aggravation des atteintes à l'environnement est inévitable. De nombreuses espèces végétales et animales disparaîtront entièrement ou seront réduites à quelques misérables pièces de musée. La révélation des récentes affaires de stockage, dans des pays en voie de développement, de matières hautement toxiques provenant d'Etats industrialisés, donnent en outre une nouvelle dimension à ce problème. Les catastrophes écologiques risquent par conséquent de se multiplier.

2.1.4

Processus de civilisation et mutations culturelles

L'interdépendance économique de plus en plus marquée dans le monde entier et l'écart de plus en plus grand entre le développement des pays pauvres et celui des pays riches vont de pair avec les changements de civilisation et les mutations culturelles. Le nivellement culturel et l'instauration d'une société universelle unique deviennent rapidement réalité. Le mode de vie occidental, à tendance avant-gardiste, s'est imposé dans le monde entier, tout au moins en tant qu'idéal de vie. Le progrès et la croissance économique auxquels on assiste dans les sociétés industrielles sont considérés comme des exemples à imiter.

La doctrine qui est à la base de la conception occidentale du progrès est une doctrine libérale qui postule la priorité de l'individu sur la collectivité, qui considère l'initiative individuelle comme le facteur de développement le plus puissant, et qui présuppose la libre circulation des biens, des capitaux, de l'information et des travailleurs. Le processus d'évolution de la civilisation en est marqué dans le monde entier. Les produits occidentaux, les services standardisés, tels ceux des chaînes hôtelières, de même que les biens culturels occidentaux, telles les productions musicales et télévisées, parviennent à l'heure actuelle dans les endroits les plus reculés de la terre. Ils sont les symboles universels de la richesse, du bonheur et de la prospérité.

Une conception commune, marquée par les tendances occidentales, de ce qui est digne d'être convoité, de la richesse et de l'ascension sociale s'impose, tout comme les notions d'égalité, de justice et les prétentions fondées sur le droit. L'adoption des valeurs occidentales favorise les mutations cul-

turelles misant sur l'individu et le détachant de la collectivité. Les sociétés fondées sur la famille au sens large, les tribus, les espaces économiques autarciques et protégés, de même que les collectivités à structure essentiellement hégémonique ne peuvent plus subsister. La notion d'appartenance individuelle à une communauté déterminée, mais aussi à un espace vital déterminé, se perd. La mobilité s'en trouve accrue sur le plan social et spatial. La libre circulation des biens, des capitaux, de l'information et de la main-d'œuvre s'est révélée un fondement déterminant de la révolution industrielle qui a abouti à la richesse du monde occidental. Elle est aujourd'hui encore une condition de la croissance dans les limites de l'ordre économique mondial en vigueur. Les restrictions à cet égard sont qualifiées de mesures protectionnistes et réprimées, à l'exception de celles qui touchent la main-d'œuvre.

L'écart entre le développement des pays riches et celui des pays pauvres, qui ne cesse de se creuser, conjugué avec le phénomène mondial de l'intégration culturelle, entraîne la migration. Les mouvements migratoires se dirigent vers les pays riches, qui offrent à l'individu des chances et des espoirs. Les Etats industrialisés réagissent à l'accentuation de la pression migratoire en renforçant le contrôle de l'immigration. Pour des raisons politiques, culturelles et sociales, on refuse la doctrine libérale de la libre circulation lorsqu'il s'agit des personnes (elle n'est préconisée que pour les pays dont le degré de développement est comparable).

L'afflux potentiel de millions d'indigents venus des quatre coins du monde nous fait découvrir que le progrès ne peut pas être universel. Si une grande partie de la population mondiale en pleine expansion adoptait le mode de vie fondé sur la civilisation occidentale, tel qu'il apparaît aujourd'hui, une telle situation, même en admettant qu'elle soit économiquement réalisable, ne serait guère supportable du point de vue écologique. A l'heure où la conception occidentale du progrès pousse sa marche victorieuse jusque dans les endroits les plus reculés du monde, on constate qu'elle représente un danger pour la vie sur notre planète. L'un des signes précurseurs en est la pression migratoire, qui est perçue comme une menace dans les pays industrialisés.

2.1.5 Foyers de conflits politiques

Relations Est-Ouest

La situation mondiale actuelle est toujours marquée par l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest, par le rapport de force entre les deux superpuissances, à savoir les Etats-Unis d'Amérique et l'URSS. Après plus de quarante ans de stagnation dans leurs relations politiques, il semble qu'un tournant s'amorce aujourd'hui. Des signes évidents d'une volonté de changement peuvent être observés de part et d'autre. Pour la première fois, les deux superpuissances ont signé un accord sur un désarmement partiel effectif et non pas seulement sur une limitation des armements. Des initiatives ont été prises quant au désarmement dans le domaine des armes conventionnelles comme dans celui des armes nucléaires. En outre, des progrès ont été accomplis dans le règlement de conflits régionaux et en ce qui concerne le respect des droits de l'homme. Là encore, les deux superpuissances ont, jusqu'à un certain point, trouvé le ton du dialogue.

En revanche, la supériorité des forces du Pacte de Varsovie sur celles de l'OTAN, dans le secteur des armes conventionnelles, subsiste. Par conséquent, l'OTAN ne peut guère se permettre d'accomplir unilatéralement des efforts de désarmement dans ce domaine. Pour les puissances occidentales, il en résulte la nécessité de maintenir un potentiel de dissuasion adéquat, et il est également souhaitable de parvenir à d'autres conventions de désarmement dont l'application puisse être vérifiée. Une neutralisation de l'Europe occidentale aurait pour conséquence une perte d'indépendance et de sécurité.

La volonté de détente militaire et stratégique manifestée par les puissances de l'Est et à laquelle les considérations économiques sont loin d'être étrangères, pourrait, pour les mêmes raisons, déboucher sur une certaine libéralisation dans l'octroi des visas de sortie et, partant, sur un accroissement de l'émigration d'Europe orientale vers l'Europe occidentale. On note déjà les premiers signes d'une évolution dans ce sens.

Malgré l'espoir d'une plus grande sécurité que laissent entrevoir le désarmement bilatéral et la réduction du potentiel militaire des superpuissances, rien ne permet de supposer que celles-ci envisagent de diminuer l'influence politique et économique qu'elles exercent au niveau mondial. Dans les relations avec le tiers monde, en revanche, les superpuissances sont confrontées à la question du prix de leurs velléités d'hégémonie respectives. Aussi bien à Washington qu'à Moscou, on est parvenu à la conclusion que l'on ne peut prétendre à une position de puissance prédominante et avoir ainsi une totale liberté d'action à long terme que si l'on accorde également une attention suffisante à la prospérité économique. Or le potentiel économique de l'Union soviétique ne répond actuellement ni à ses propres exigences nationales, ni aux critères et aux conditions de la concurrence sur le plan international. Cette situation n'est pas sans influence sur la politique de l'URSS à l'égard du tiers monde. L'Union soviétique devrait, dans les années qui viennent, subir une forte pression interne, à la fois économique, démographique et ethnique, qui l'obligera à réduire ses dépenses militaires et à renoncer à une partie de ses engagements dans le tiers monde.

Mais les Etats-Unis doivent, eux aussi, faire face à des problèmes économiques. Leur énorme déficit budgétaire et les difficultés économiques qui y sont liées en sont des signes très nets. Les Etats-Unis, seront selon toute probabilité, plus fortement acculés à une péréquation des charges avec leurs partenaires européens de l'OTAN, et ils tenteront de réduire leur engagement militaire direct. Une orientation accrue de leur politique économique vers les régions du Pacifique se dessine. Dans l'ensemble, la mise à contribution des ressources des superpuissances dans le tiers monde amène manifestement ces dernières à réviser leur politique à l'égard des pays en voie de développement.

Les premiers pas vers un désengagement politique des superpuissances dans le tiers monde et vers la recherche de solutions de conciliation dans les conflits régionaux semblent s'amorcer.

Conflits internes dans le tiers monde

Une grande partie des pays du tiers monde sont marqués par des conflits internes. Dans les années 90 également, ces régions exposées aux crises subiront des bouleversements, des guerres civiles et des révolutions. Le processus d'unification de nombreux jeunes Etats, leur séparation définitive des puissances coloniales de naguère et la recherche de leur identité natio-

nale dureront encore plusieurs dizaines d'années. Il serait d'autant plus important pour les pays industrialisés de s'occuper, en toute conscience de leurs responsabilités, des problèmes de développement de nature économique, sociale et politique qui affectent les pays du tiers monde et de créer les conditions de prospérité nécessaires à la stabilisation de la situation sociale et politique.

Mais le succès des initiatives prises par les superpuissances et par les Etats industrialisés du Nord dépend beaucoup des tensions qui règnent dans les divers pays et régions du tiers monde, ainsi que des ambitions politiques de leurs dirigeants. Certains pays du Proche-Orient et du Moyen-Orient, par exemple, réagissent de manières diverses à la modernisation rapide de leur système économique et social. Certains Etats islamiques se fondent à nouveau, à l'heure actuelle, sur les préceptes du Coran; des forces fondamentalistes visent la création de systèmes traditionalistes, voire même théocratiques. Il faut tenir compte aujourd'hui du dynamisme et de la poussée expansionniste du fondamentalisme islamique. Ses aspirations absolutistes pourraient provoquer d'une part une stagnation économique, d'autre part des conflits régionaux, et engendrer de nouvelles vagues de réfugiés. Etant donné l'antagonisme persistant entre Israël, les Palestiniens et les Etats arabes, le Moyen-Orient pourrait bien, dans les années à venir, rester une zone de conflit.

Dans d'autres Etats du tiers monde, les conflits ethniques ou religieux accélèrent la désintégration nationale. Il faut citer comme exemples le Sri Lanka et le Liban. En raison de l'explosion démographique, des sombres perspectives économiques et des conflits sociaux qui s'enveniment, de nouvelles crises risquent aussi d'éclater dans quelques Etats d'Amérique latine et d'Afrique du Nord et d'avoir des répercussions à l'échelle intercontinentale.

2.1.6

Migrations et origines des mouvements de fuite

Les principales raisons des migrations internationales qui – quel que soit le pronostic des spécialistes à cet égard – prendront à l'avenir des proportions beaucoup plus importantes, résident dans les phénomènes démographiques, économiques, écologiques et politiques précédemment évoqués. De moins en moins de nations et de régimes sont en mesure de garantir à leur population en pleine expansion une existence conforme à la dignité humaine. Surpeuplés et souvent surexploités, ces pays n'ont généralement pas les moyens nécessaires pour endiguer cette évolution lourde de conséquences.

Depuis quelques dizaines d'années, le plus grand mouvement migratoire se déroule dans le tiers monde même: il s'agit de l'exode rural. Vers la fin de ce siècle déjà, la moitié de la population mondiale vivra vraisemblablement dans les villes; un habitant sur cinq sera domicilié dans une ville de plus de 4 millions d'habitants. Parallèlement à l'appauvrissement des populations rurales, on assistera à l'extension de bidonvilles à la périphérie des centres urbains.

Les citadins sont préparés à la migration d'un continent à l'autre. En effet, dans les villes, les gens entrent en contact avec la civilisation occidentale, reçoivent des informations et trouvent des moyens de communication et de transport qui rendent l'émigration possible. Il s'agit dans de nombreux cas de personnes jeunes, qui sont à même de réunir les fonds nécessaires, ou de

représentants des couches sociales moyennes, qui subissent une pression pour des raisons politiques ou économiques. Généralement, ce sont les personnes d'un niveau culturel assez élevé qui partent les premières. Une fois l'infrastructure d'émigration mise en place, les barrières sont vite renversées, et les couches sociales plus défavorisées suivent le mouvement.

L'émigration se fait vers les régions du monde dans lesquelles règnent la richesse et le bien-être, où il existe des possibilités de travail et des chances de succès, c'est-à-dire vers les Etats industrialisés du Nord. Les pays d'Europe occidentale constituent, pour l'émigré venu des pays en voie de développement, un pôle d'attraction particulier, car ils offrent une garantie considérable de sécurité politique, sociale et juridique. Ils disposent de structures sociales et de services de santé efficaces, offrent, en dépit du chômage, de nombreuses possibilités d'emploi. Divers gouvernements des pays pauvres encouragent l'émigration, qui leur permet d'atténuer quelque peu leurs difficultés sur le plan social et de se procurer en outre, par le biais des émigrés, des devises si convoitées. Mais la médaille a son revers, car l'émigration implique aussi la perte d'éléments de valeur au point de vue intellectuel: ce sont précisément les personnes les plus capables et disposant d'une formation qui quittent le pays.

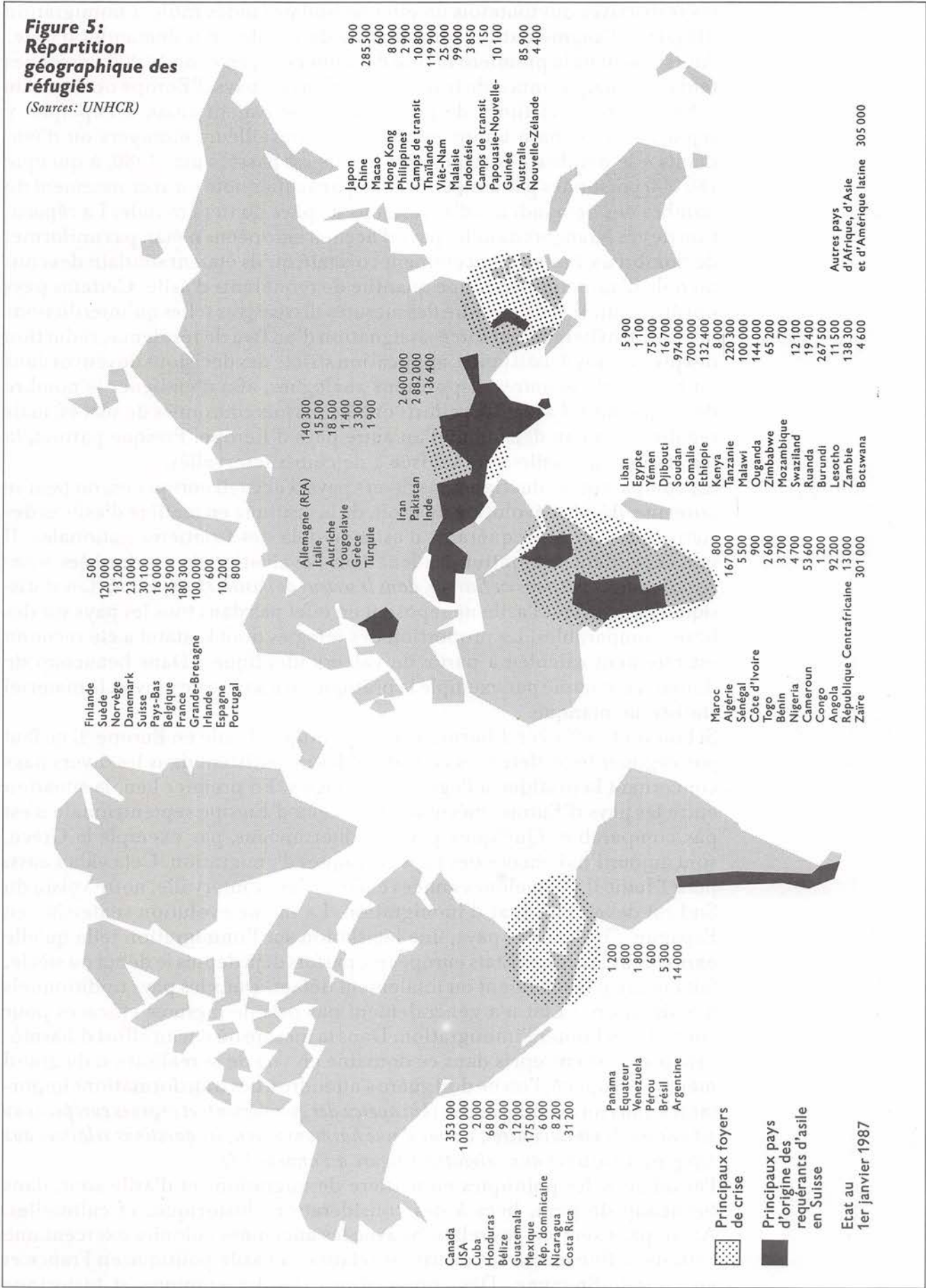
Outre les facteurs démographiques, économiques et écologiques qui sont à l'origine des migrations, les persécutions politiques dirigées contre des individus ou des groupes entiers de populations, de même que les conflits armés et les guerres civiles, provoquent des mouvements de fuite. Souvent, la répression et les conflits internes sont les conséquences de luttes intestines pour la répartition des ressources qui vont s'amenuisant. La persécution systématique de représentants isolés de certains mouvements politiques, mais surtout la répression de mouvements d'opposition et de groupes ethniques, sévissent actuellement dans de nombreux pays. Elles s'accompagnent de la violation des droits de l'homme les plus élémentaires; la torture, notamment, s'est répandue de façon terrifiante à travers le monde. Des régimes répressifs parviennent souvent aujourd'hui, grâce à des appuis étrangers, à se maintenir au pouvoir pendant des années, voire des décennies, et à écraser l'opposition dans leur pays, à moins qu'ils ne forcent une partie de la population à émigrer. Des dizaines de millions d'hommes ont déjà perdu leur patrie à la suite de conflits armés et de guerres civiles. La guerre du Viêt-Nam, les conflits dans la région de la Corne de l'Afrique, ceux d'Amérique latine et d'Afrique australe, de même que la guerre du Golfe sont autant d'exemples de l'indicible misère des réfugiés, provoquée ces dernières années par les conflits nationaux et internationaux.

2.1.7

Etat des migrations dans les pays d'accueil européens

Les questions relatives aux migrations et à la politique en matière d'asile sont devenues, dans la plupart des pays européens, des sujets classiques de la politique quotidienne. Après que, dans les années 60 et 70, les travailleurs étrangers arrivés massivement dans de nombreux pays d'Europe eurent contribué au développement économique, les réfugiés ont été intégrés dans ce processus comme des groupes complémentaires dont la présence était souhaitable; or la plupart des Etats considèrent aujourd'hui l'immigration comme un problème particulièrement difficile à résoudre. Ils renforcent les moyens permettant de mieux contrôler et limiter l'immigration. Ces mesu-

Figure 5:
Répartition géographique des réfugiés
(Sources: UNHCR)



res restrictives ont toutefois un effet secondaire indésirable: l'immigration illégale et l'augmentation considérable du nombre des demandes d'asile. Alors que dans la première moitié des années 70, environ 13 000 personnes tentaient chaque année de trouver asile dans les pays d'Europe occidentale – beaucoup de victimes de persécutions pouvaient aussi, à l'époque, y séjourner un certain temps en qualité de travailleurs étrangers ou d'étudiants – le nombre des requérants d'asile est passé, après 1980, à quelque 180 000 personnes par année. On a en particulier noté un accroissement du nombre des demandeurs d'asile venus de pays du tiers monde. La répartition de ces étrangers dans les pays d'accueil européens n'était pas uniforme; de nombreux États ont récemment constaté qu'ils étaient soudain devenus un pôle d'attraction pour une quantité de requérants d'asile. Certains pays ont été contraints de prendre des mesures dissuasives telles qu'interdictions de travail, hébergement forcé, assignation d'un lieu de résidence, réduction des prestations d'assistance, application stricte des décisions de renvoi dans un État voisin et autres dispositions analogues, afin d'endiguer le nombre des requérants d'asile. Ces efforts ont été parfois couronnés de succès, mais régulièrement au détriment d'un autre pays d'Europe. Presque partout, la législation sur l'asile a été révisée à de courts intervalles.

En comparant la situation dans divers pays d'accueil européens, on peut se faire une idée de l'évolution du droit, de la pratique en matière d'asile et des statistiques sur les requérants d'asile au-delà des frontières nationales. Il faut cependant se montrer prudent dans l'évaluation de ces données (*comparaison des conditions en Europe, dans le secteur de l'asile, cf. annexe V*). Les statistiques concernant l'asile ne reposent en effet pas dans tous les pays sur des bases comparables. La proportion des réfugiés dont le statut a été reconnu est rarement calculée à partir de valeurs identiques. Dans beaucoup de domaines, comme par exemple la pratique en matière de renvoi, le matériel statistique manque.

Si l'on veut s'efforcer d'harmoniser la politique d'asile en Europe, il ne faut pas négliger les différences considérables qui existent dans les divers pays concernant la pratique à l'égard des réfugiés. En premier lieu, la situation entre les pays d'Europe méridionale et ceux d'Europe septentrionale n'est pas comparable. Quelques pays méditerranéens, par exemple la Grèce, sont aujourd'hui encore des pays classiques d'émigration. Cela valait aussi pour l'Italie il y a quelques années encore; dans l'intervalle, notre voisin du Sud est devenu un État d'immigration. La même évolution se dessine en Espagne. Or dans ces pays, une législation sur l'immigration telle qu'elle existe dans les autres États européens, parfois déjà depuis le début du siècle, fait encore partiellement ou totalement défaut. Dans les pays traditionnels d'émigration, l'État n'a généralement pas pris de mesures efficaces pour contrôler et limiter l'immigration. Dans la mesure où aucun effort d'harmonisation n'est entrepris dans ce domaine en vue de la réalisation du grand marché européen, l'on ne doit guère s'attendre à des transformations importantes dans un avenir proche (*Un aperçu des groupements et organes européens au sein desquels sont discutées, en vue d'une harmonisation, les questions relatives aux réfugiés, à l'asile et aux migrations figure à l'annexe VI*).

Par ailleurs, les politiques en matière de migrations et d'asile sont, dans beaucoup de pays, liées à des considérations historiques et culturelles. Ainsi, par exemple, les relations avec les anciennes colonies exercent une certaine influence sur les décisions relatives à l'asile politique en France et en Grande-Bretagne. Des appréciations d'ordre ethnique et historique

déterminent également l'attitude de la République fédérale d'Allemagne à l'égard des personnes venant des Etats socialistes de l'Europe de l'Est. Il en va de même de l'Autriche, qui est toujours considérée comme un pays de transit pour les personnes des pays de l'Est.

Les relations avec les étrangers et les réfugiés étant toujours marquées par la conscience de l'identité nationale des uns et des autres, on peut admettre que les pays d'accueil européens ne réagiront pas tous de la même manière à l'accroissement de la pression migratoire exercée par le tiers monde. Tel sera sans doute le cas des mesures contraignantes d'éloignement qui sont politiquement contestées de manière très vive dans tous les Etats.

Il est évident que les divers pays se font une conception différente des questions relatives à l'immigration et aux réfugiés (pays d'émigration, pays d'émigration déclaré, pays d'immigration effectif, pays d'accueil, pays de transit, pays de premier accueil, etc.). C'est pourquoi une coordination de ces problèmes à l'échelle européenne a de la peine à s'instaurer, ce qui, en matière de politique intérieure, se répercute sur la situation des requérants d'asile. C'est en passant par les Etats dont la pratique en matière d'immigration est assez large qu'une grande partie des futurs requérants d'asile arrivent en Europe. L'immigration ultérieure dans un autre pays, plus attrayant à divers titres et dans lequel une demande d'asile sera ensuite présentée, ne se fait généralement pas sans contourner les dispositions légales de ce pays. La clôture de la procédure qui, dans la majorité des cas, aboutit à une décision négative et ne conduit pas à un règlement légal de la présence de l'étranger, entraîne une nouvelle migration illégale vers d'autres pays d'accueil en Europe. Les migrations au sein de l'Europe sont en outre aggravées, d'une part en raison de l'absence d'un échange de données et d'informations entre les divers pays d'accueil, et d'autre part à cause de l'inexistence absolue dans beaucoup d'Etats d'un statut légal pour les étrangers ayant besoin de protection, hors de la Convention relative au statut des réfugiés. On estime donc qu'environ 80% des requérants d'asile dont la demande a été rejetée restent en Europe, légalement ou illégalement, et circulent périodiquement d'un pays à l'autre.

D'autres pays d'accueil que la Suisse se rallient à ces conclusions, lesquelles ne peuvent cependant pas être prouvées statistiquement, car les statistiques nationales contiennent souvent de doubles recensements. Les chiffres concernant le nombre des personnes qu'il n'est pas possible de retrouver durant ou après la procédure, le grand nombre de requérants d'asile qui entrent dans un pays de façon illégale après avoir détruit leurs papiers et les cas de demandes multiples que les services de l'identité judiciaire ont pu déceler en sont autant d'indices. Il semble qu'un tiers au moins des requérants d'asile enregistrés en Europe introduisent, simultanément ou successivement, des demandes d'asile dans plusieurs Etats.

Les Etats européens qui ont dû, ces dernières années, faire face à d'importants problèmes dans le domaine de l'asile empruntent essentiellement deux voies pour les résoudre: d'une part en multipliant les efforts de coordination sur le plan international et en cherchant à freiner l'arrivée des requérants d'asile; d'autre part en s'efforçant d'accélérer la procédure et d'assurer le départ des étrangers qui ne sont pas autorisés à rester dans le pays. Dans la pratique toutefois, seule une faible partie de ces objectifs peuvent être atteints. On n'est pas parvenu à endiguer l'afflux des demandeurs d'asile, et la plupart des requérants qui réussissent à pénétrer dans un pays y sont généralement admis. Le plus souvent, ils sont accueillis en vertu de l'une ou

l'autre disposition du droit en matière d'immigration; dans certains Etats, leur présence est simplement tolérée de fait. Rares sont les cas où une procédure d'asile fonctionne, avec toutes les conséquences qu'elle implique, y compris le renvoi en cas de rejet de la demande. Cela est dû aux longueurs de la procédure, qui est parfois trop compliquée sur le plan juridique, à l'efficacité insuffisante des services administratifs et, dans certains cas, à des résistances politiques.

La majeure partie des difficultés constatées en Europe et dans le monde se retrouvent, dans une mesure identique ou semblable, en Suisse.

2.2 Evolution en Suisse

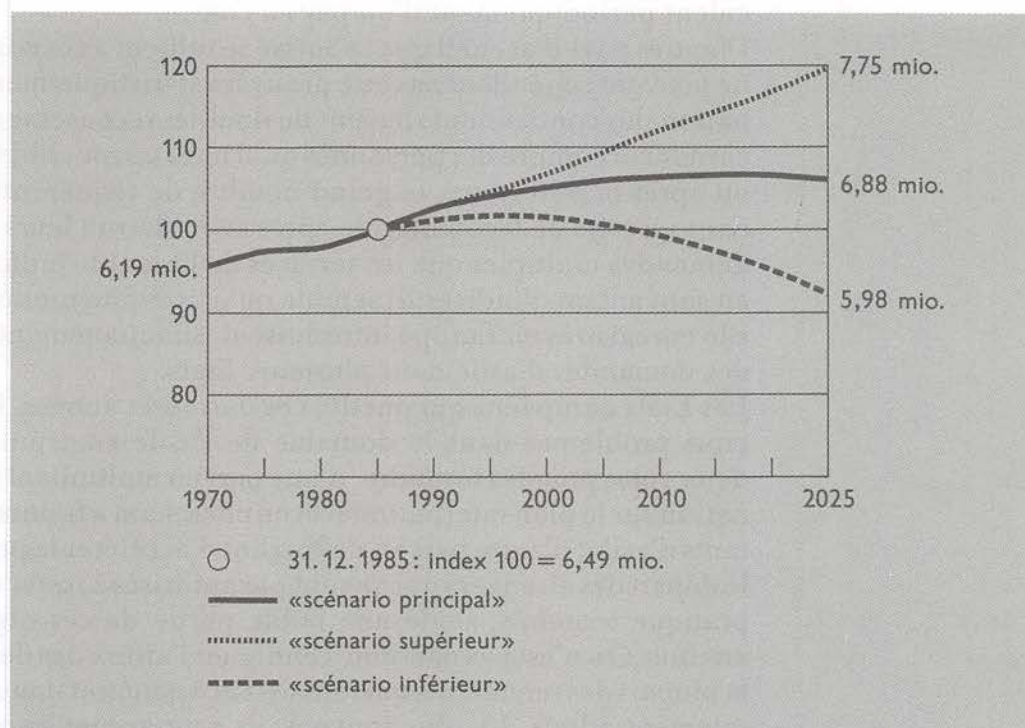
2.2.1 Aspects démographiques

En Suisse, la population résidante a plus que doublé depuis le début du siècle; elle est passée de 3 millions à 6,5 millions d'habitants.

Les considérations qui suivent, quant à l'évolution future de la situation démographique en Suisse, se fondent sur les études prospectives de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ces perspectives s'appuient sur trois scénarios qui s'étendent sur la période de 1970 à 2025.

Le scénario représenté par la courbe inférieure, qui suppose une situation de «vase clos», est une pure spéculation intellectuelle. Il admet qu'à partir d'un certain moment la population résidante de la Suisse, aussi bien indigène qu'étrangère, évolue uniquement selon les lois de la mortalité et de la fécondité, sans qu'aucune migration, ni suisse ni étrangère, se produise.

Figure 6a:
Evolution démographique en Suisse, de 1970 à 2025, selon trois scénarios différents
(source: OFS)

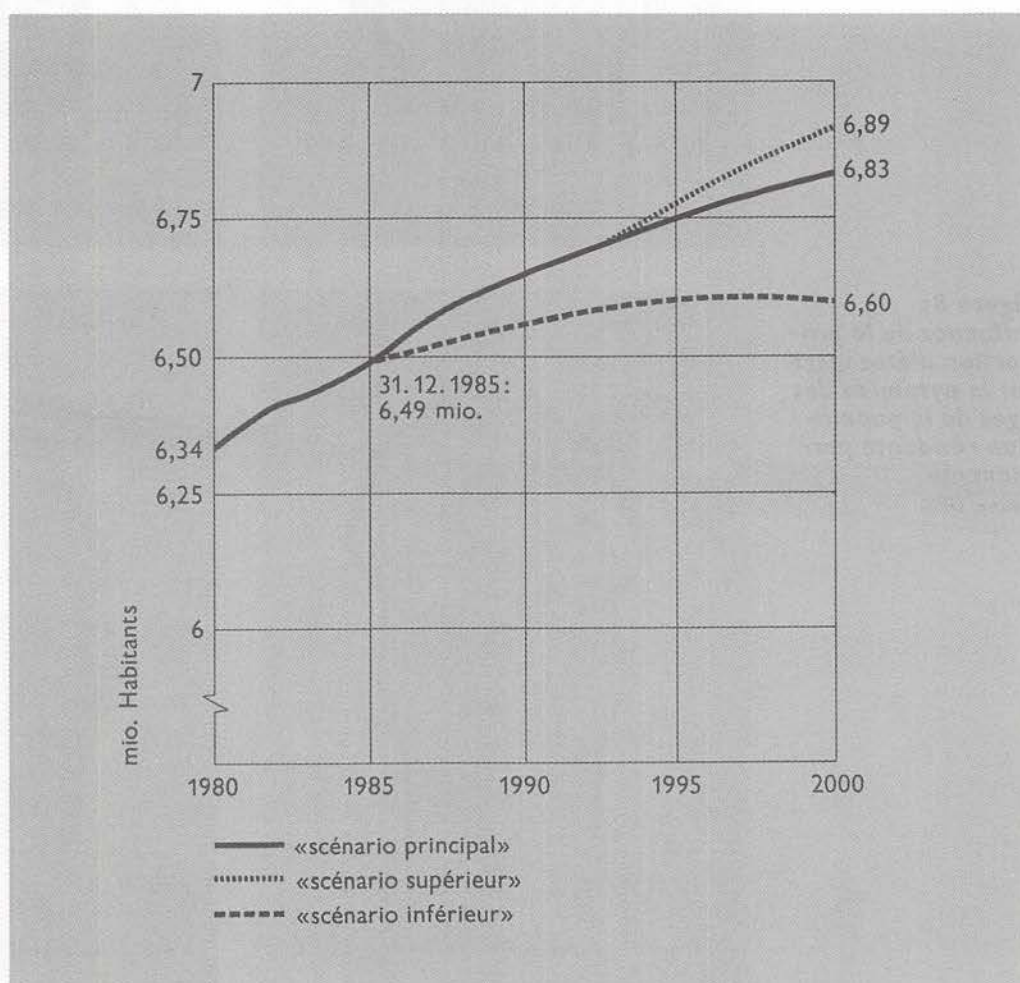


D'après la moyenne statistique, les Suissesses auraient 1,52 enfants et les étrangères 1,64. Selon ce scénario, la population augmenterait dès maintenant de façon constante jusqu'en 1998. Au total, l'accroissement démographique serait de 120 000 habitants environ. Dès 1998, le nombre d'habitants commencerait à baisser et en 2025, il passerait au-dessous du seuil des 6 millions.

Le scénario représenté par la courbe médiane part de l'hypothèse selon laquelle les mesures actuellement appliquées pour limiter le nombre des étrangers se poursuivront. Il prévoit donc une immigration annuelle nette. Le nombre des personnes qui disparaissent de la statistique de la population étrangère parce qu'elles ont obtenu la nationalité suisse ou qu'elles sont parties est compensé par celui des nouveaux arrivants. D'après ce scénario, la population résidente augmentera, d'ici à l'an 2000, de 345 000 habitants. De 2000 à 2025, l'accroissement sera encore de 51 000 personnes.

Le scénario représenté par la courbe supérieure est fondé sur le postulat d'une immigration compensatoire: selon cette hypothèse, on laisse entrer en Suisse autant d'immigrants qu'il en faut pour maintenir constante la proportion de personnes âgées de 20 à 59 ans, à même d'exercer une activité lucrative. Si l'on appliquait cette «ingénierie sociale», la population s'accroîtrait de 426 000 personnes d'ici à l'an 2000. De 2000 à 2025, on observerait une nouvelle augmentation de 843 000 personnes. A ce moment-là, la Suisse compterait 7,7 millions d'habitants.

Figure 6b:
Evolution démographique en Suisse de 1980 à 2000



Il est intéressant de constater que même dans le cas du «vase clos», représenté par la courbe inférieure, et bien que le taux des naissances de 1,5 enfants par femme entraîne à long terme une diminution de la population, celle-ci augmentera durant les dix années à venir.

La proportion de personnes âgées de plus de 65 ans augmentera fortement. Or la modification de la structure des âges a des répercussions considérables sur l'économie, les assurances sociales et la santé publique.

La proportion d'immigrants et l'âge de ceux-ci influent fortement sur l'évolution de la structure des âges de la population globale.

Figure 7:
Comparaison de la pyramide des âges de la population résidente permanente, suivant l'origine, en 1985 et en 2025

(source: OFS)

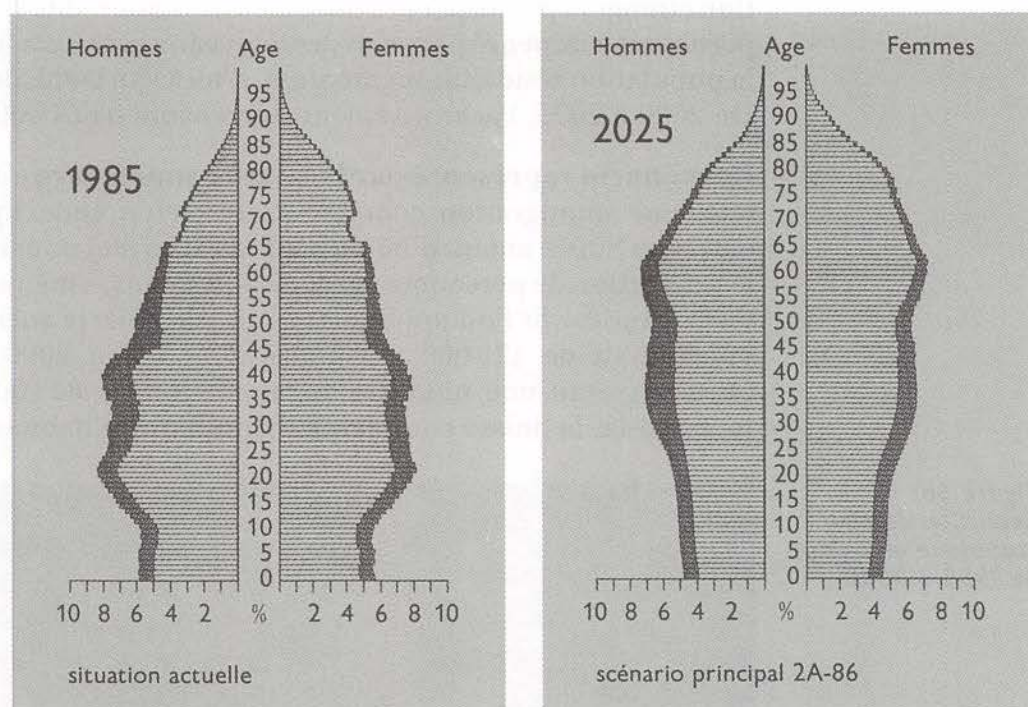
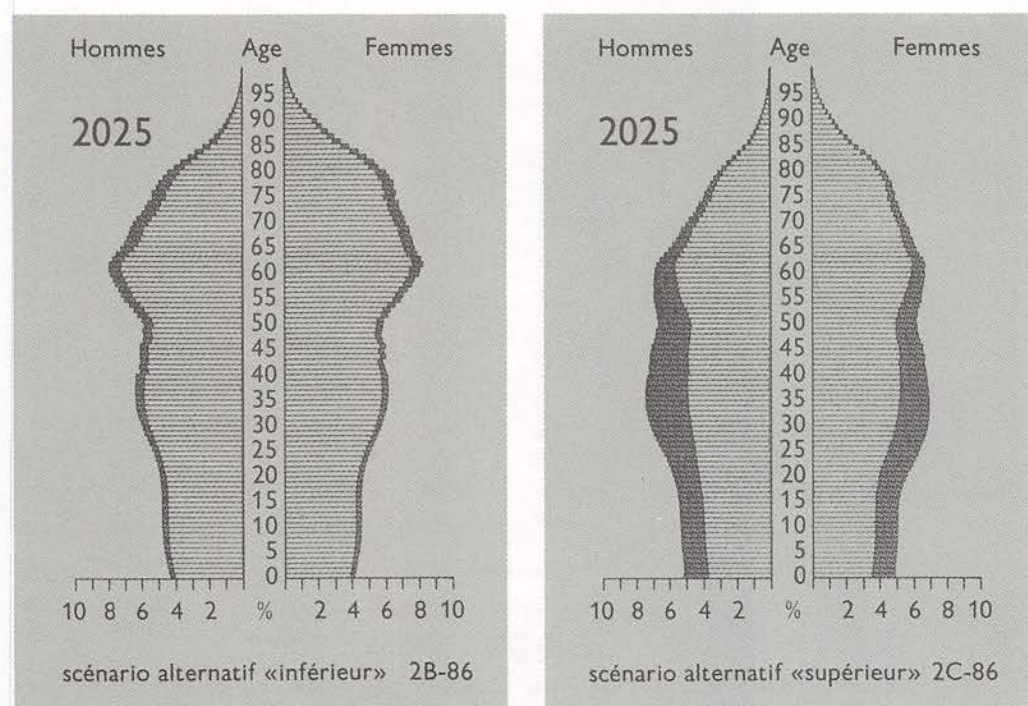


Figure 8:
Influence de la proportion d'étrangers sur la pyramide des âges de la population résidente permanente

(source: OFS)



Il n'existe pas, en Suisse, de politique démographique à proprement parler. Il y aurait pour cela deux variantes possibles : dans la première, on opte pour une légère régression, ou tout au moins pour une stabilisation de la population globale. Pour qu'une telle évolution se vérifie, il faudrait observer une politique restrictive à l'égard des étrangers. La seconde variante se fonde sur un accroissement de la population globale. Tel sera le cas si le taux des naissances de la population suisse augmente ou si l'on facilite l'immigration d'étrangers. En maintenant la pratique actuelle en matière d'admission des étrangers, ou en la libéralisant, on se rapprocherait du «scénario supérieur».

Contrairement à une opinion largement répandue, l'âge moyen de la population suisse n'est pas particulièrement élevé. La proportion de personnes ayant dépassé 65 ans est aujourd'hui de 14 pourcent. Compte tenu de la longévité moyenne, qui est de nos jours de 79 ans pour les femmes et de 72 ans pour les hommes, cette proportion devrait, pour une structure d'âge normale, se situer à 20 pour cent. Or la Suisse ne fait que s'en approcher. Nous ne nous sommes pas encore habitués, au point de vue social et quant au phénotype que ces conditions impliquent, à l'augmentation de la longévité moyenne de nos concitoyens. La proportion de retraités s'accroîtra au point de dépasser la norme lorsque les générations de ce que l'on a appelé le «baby boom» auront atteint l'âge de la retraite. Si l'on voulait parvenir à une structure d'âge équilibrée en se servant de l'immigration, ce n'est qu'à ce moment-là qu'il faudrait favoriser l'immigration de personnes jeunes. Mais il conviendrait alors de se demander ce qu'il adviendra une fois que ces jeunes immigrés auront à leur tour atteint l'âge de la retraite.

2.2.2.

Attrait économique

Depuis plusieurs années, l'économie suisse se trouve dans une phase de croissance. Depuis fin 1982, le produit national brut effectif a augmenté annuellement d'environ 2% en moyenne. Malgré une légère hausse de l'inflation ces derniers temps, le taux de renchérissement reste toujours nettement inférieur au taux de renchérissement moyen des pays industrialisés. Le faible renchérissement, une large et solide tendance à l'épargne, joints à un budget de l'Etat équilibré, constituent les principales causes du faible niveau des intérêts qui favorise les investissements privés et l'exportation de capitaux. Comparée aux principaux pays d'Europe, dont certains présentent des taux de croissance supérieurs au sien, la Suisse se distingue surtout par un faible taux de chômage et un niveau élevé des salaires, alors que la main-d'œuvre spécialisée fait pourtant cruellement défaut dans certaines branches.

En dépit d'une situation favorable et de bonnes perspectives pour ces prochaines années, il ne faut pas perdre de vue qu'à l'avenir, l'économie suisse continuera à dépendre fortement des fluctuations conjoncturelles et structurelles de l'économie mondiale. Il est vrai que sa forte dépendance de l'étranger confère à la Suisse une faculté d'adaptation supérieure à la moyenne. Cette souplesse est en outre favorisée par des conditions générales relativement libérales, qui contribuent largement au faible taux de chômage et au niveau élevé des salaires. En renonçant à une politique monétaire et fiscale axée sur le court terme, la Suisse évite que sa propre politique n'accentue encore les fluctuations des marchés financiers et des biens économiques internationaux. Son succès dans la lutte contre l'inflation, de même que les

faibles variations de ses taux d'intérêt sur le marché des capitaux sont essentiellement dus à la crédibilité de sa politique de stabilité. L'attrait de l'économie suisse est cependant aussi, pour une bonne part, la conséquence de la stabilité politique du pays, de sa situation centrale en Europe et de sa culture plurilinguistique.

La réalisation du grand marché européen représentera pour l'économie suisse et pour nos autorités un défi sérieux dans les années à venir. La pression de la concurrence européenne augmentera inéluctablement et exigera, aussi bien des pouvoirs publics que de l'économie privée, de nouveaux efforts pour que la capacité concurrentielle de la Suisse soit maintenue. Même si l'ouverture de l'Europe atténue l'importance de certains avantages qu'offre la Suisse, il ne fait aucun doute que notre pays conservera un grand attrait économique.

2.2.3

Aspects écologiques

La sensibilité aux questions écologiques s'est fortement accrue en Suisse ces dernières années. Peu à peu, il commence à aller de soi que l'on examine les projets sous l'angle de leur compatibilité avec l'environnement. Les investissements en faveur de la protection de l'environnement sont considérables à tous les échelons, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Et pourtant, l'état de l'environnement demeure précaire. En de nombreux endroits, l'eau et l'air sont pollués; les dégâts deviennent perceptibles. Les sols sont, d'une part, surexploités et, d'autre part, pollués par des déchets en partie dus à des procédés d'épuration (boues d'épuration, filtres à air). Ces atteintes à l'environnement ont des conséquences néfastes sur l'homme, sur les animaux et sur le monde végétal.

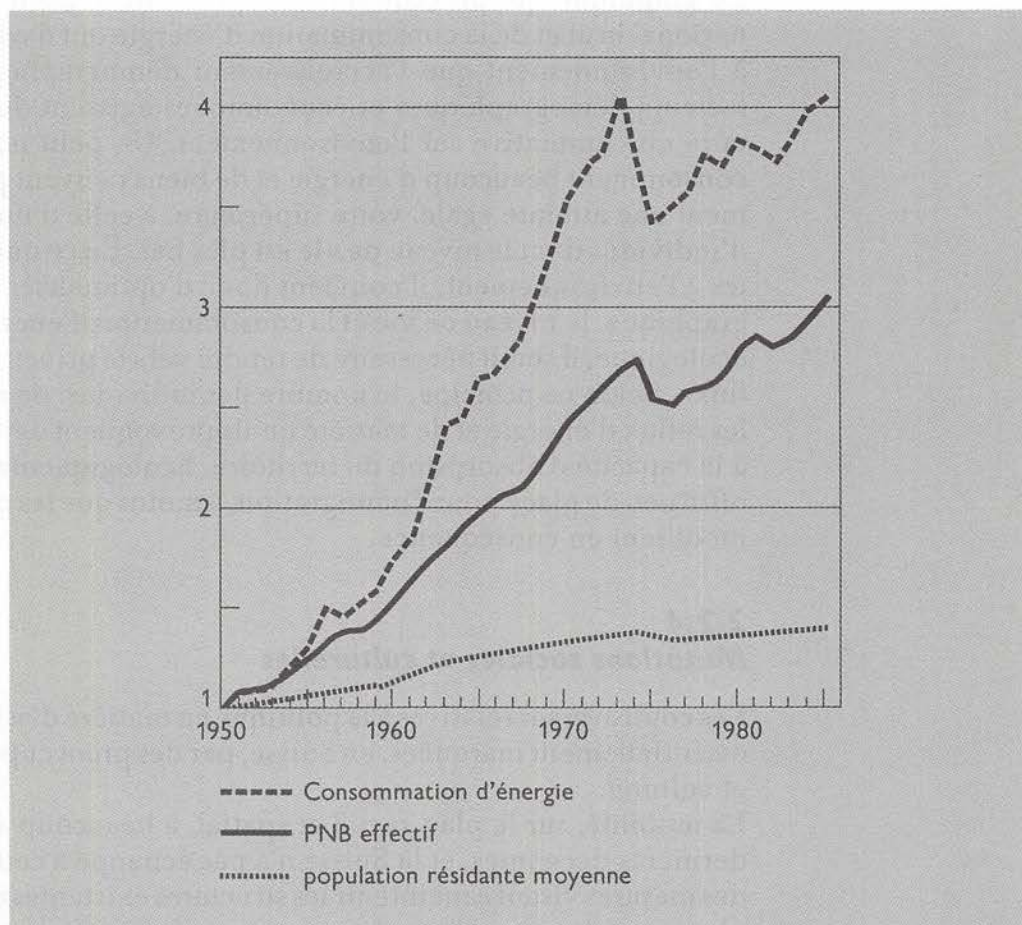
Les efforts entrepris à ce jour dans le domaine de la protection de l'environnement ont surtout porté sur les symptômes du mal. L'origine des atteintes à l'environnement n'a pas pu être éliminée dans tous les cas. On a plutôt tenté de limiter les dégâts, ou de les réparer dans les plus brefs délais. Mais de telles mesures ne sauraient, à long terme, résoudre les problèmes.

Les principales causes des atteintes portées à l'environnement, dont il a été question au chapitre 2.1.3, à savoir la croissance démographique, la forte consommation des ressources et l'application de technologies peu compatibles avec l'environnement concernent aussi la Suisse.

L'ensemble des atteintes infligées à notre espace vital du fait de ces trois facteurs a évolué de la manière suivante au cours des années 1950 à 1985:

Figure 9:
Augmentation de la
population rési-
dante, du PNB et
de la consom-
mation d'énergie en
Suisse depuis 1950

(source: professeur Tschumi,
 Université de Berne)



Entre 1950 et 1985, la population résidante a augmenté de 1,48 millions d'habitants, soit de 39 pourcent.

La densité de la population est donc relativement élevée en Suisse ainsi que le montre le tableau ci-après.

Ensemble de la Suisse:	160 hab/km ²
Surfaces situées à une altitude de moins de 800 m en Suisse:	378 hab/km ²
République fédérale d'Allemagne:	246 hab/km ²
France:	101 hab/km ²
Suède:	18 hab/km ²
Etats-Unis d'Amérique:	25 hab/km ²

(Source: Fischer Weltatmanach 1989)

Durant la même période, le produit national brut effectif a augmenté de 203% et la consommation d'énergie de 308%. Le nombre des voitures de tourisme est passé de 147 000 à 2,6 millions, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 8,6%. Les déchets produits dans les agglomérations ont passé de 150 kg par habitant en 1960 à 360 kg par habitant en 1980.

Le graphique qui précède montre que la forte augmentation du produit national brut et de la consommation d'énergie ont davantage porté atteinte à l'environnement que l'accroissement démographique. Cependant, les facteurs démographiques et économiques agissent de façon complémentaire ou cumulative sur l'environnement. Un petit nombre de personnes consommant beaucoup d'énergie et de biens peuvent porter à l'environnement une atteinte égale, voire supérieure, à celle d'un plus grand nombre d'individus dont le niveau de vie est plus bas. En ce qui concerne les atteintes à l'environnement, il convient donc d'optimiser la croissance démographique, le niveau de vie et la consommation d'énergie. Du point de vue écologique, il serait nécessaire de tendre vers le principe de l'«équilibre des flux». Selon ce principe, le nombre des individus, de même que les flux et les reflux d'énergie et de matière qu'ils provoquent devraient correspondre à la capacité d'absorption du territoire. Ecologiquement parlant, la Suisse offre peu de place pour l'immigration, à moins que les comportements ne se modifient en conséquence.

2.2.4

Mutations sociales et culturelles

Les controverses relatives à la politique en matière d'asile et de réfugiés sont essentiellement marquées, en Suisse, par des préoccupations d'ordre social et culturel.

La mobilité, sur le plan social et spatial, a beaucoup augmenté durant ces dernières décennies, et la Suisse n'a pas échappé à cette évolution. Malgré des mesures visant à maintenir les structures existantes dans les régions périphériques du pays, les agglomérations urbaines ont accru leur importance prédominante. Les voies de communication ont été développées à tel point qu'aujourd'hui déjà, un habitant sur trois peut effectuer le trajet de son domicile jusqu'en ville de Zurich en moins d'une heure. Du fait que les diverses régions de notre pays sont devenues plus rapides d'accès, elles sont également devenues plus proches dans l'esprit des gens. Les diversités culturelles, telle la langue, qui, naguère encore, caractérisaient les diverses régions et vallées du pays, s'estompent.

En revanche, les réseaux de communication avec l'étranger se resserrent, et la télévision permet à chacun de s'en rendre compte quotidiennement. Les voyages dans des pays lointains, qui sont souvent les pays d'origine des requérants d'asile, font partie des expériences habituelles d'un grand nombre de nos concitoyens.

La vie sociale ayant acquis un caractère plus individuel, les liens avec les communautés traditionnelles se sont relâchés. Leur influence sur l'individu et sur sa manière de concevoir et de construire sa vie s'est affaiblie pour faire place à une attitude plus critique à l'égard des autorités. La relation moins étroite avec les partis politiques, qui forment l'un des piliers de l'État, est aussi l'expression de cette désintégration sociale et de cette tendance à l'individualisme. Les partis peuvent de moins en moins compter sur leur électeurat. Face à des questions aussi brûlantes que la politique en matière d'asile et la politique à l'égard des étrangers, les partis traditionnels poursuivent souvent une politique dont les lignes directrices manquent de clarté. D'autres groupements, soutenus par les médias, et qui ont acquis leur dynamique propre, soumise aux lois du marché, font sentir leur influence dans le débat public.

Dans notre pays, les inconvénients de la désagrégation de la société ont été simultanément compensés par le développement et les améliorations du système social, ce qui n'a pas été le cas dans les pays pauvres, qui ne disposent pas des moyens nécessaires. La sécurité sociale, qui dépendait autrefois des liens avec la famille ou d'autres communautés limitées, est assurée aujourd'hui par les pouvoirs publics. Garantie par les œuvres sociales, par les assurances et par les mesures de prévoyance sociale, elle va désormais de soi. A tel point qu'elle est souvent perçue non plus comme l'expression institutionnalisée de la solidarité de la communauté, mais bien comme un ensemble de prestations allouées par l'Etat à un cercle de bénéficiaires clairement défini.

Ceux qui passent à travers les mailles serrées de ce filet tombent dans la catégorie des nouveaux pauvres.

Les mutations culturelles ne se traduisent pas seulement par une nouvelle conception des valeurs et par un comportement fondamental différent à l'égard de la société suisse et de ses institutions. Elles déterminent aussi notre attitude à l'égard des étrangers. Une certaine ouverture est indéniable. Durant ces dernières décennies, une grande proportion d'étrangers s'est intégrée dans notre société. Ce processus a aussi provoqué des changements dans la population suisse. Bien des choses qui, il y a vingt ans encore, auraient semblé étrangères sont acceptées aujourd'hui comme faisant partie de la diversité culturelle de notre pays. La deuxième génération d'étrangers participe à l'ascension sociale. Environ 70% de la population étrangère résidente disposent d'une autorisation d'établissement. Aujourd'hui cependant, les requérants d'asile forment une nouvelle couche sociale et économique.

2.2.5

La Suisse et les problèmes des réfugiés dans le tiers monde

La Suisse s'est depuis longtemps préoccupée d'accorder une assistance aux réfugiés dans le cadre de sa coopération au développement et de son aide humanitaire. Elle a en particulier accordé un soutien constant et substantiel aux actions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et au Programme des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens. L'aide aux réfugiés dans le premier pays d'asile a également été un domaine important de son aide bilatérale. C'est ainsi, par exemple, que la Suisse a été l'un des principaux soutiens aux réfugiés tibétains au Népal et en Inde, au début des années 1960, et, grâce au développement d'une industrie du tapis, a permis l'établissement d'une base économique autonome et durable pour cette population. De manière analogue, de nombreux soutiens bilatéraux ont été accordés par la Suisse en faveur des réfugiés afghans au Pakistan. Un projet important, réalisé avec la Banque Mondiale, a pour but de donner aux réfugiés une base économique autonome. Au total, l'aide de la Confédération destinée aux réfugiés s'est montée à 45 millions de francs en 1985, 42 millions en 1986, 45 millions en 1987. Les principaux bénéficiaires en sont les réfugiés afghans au Pakistan, les réfugiés de la Corne de l'Afrique (Ethiopie, Soudan) et au Moyen-Orient. Les expériences dans le domaine de l'aide au retour sont encore récentes et limitées. Elles pourraient se développer à l'avenir.

En ce qui concerne les pays d'origine des demandeurs d'asile en Suisse, un programme de coopération au développement a été établi en faveur du Sri Lanka. Ce programme souffre malheureusement du caractère violent du conflit ethnique. La Turquie bénéficie également d'un petit programme de coopération au développement, alors que le Zaïre ne figure pas parmi les pays bénéficiaires de notre coopération ou de notre aide humanitaire, sauf quelques actions ponctuelles réalisées par l'intermédiaire d'organisations privées.

(L'annexe VII donne un aperçu de l'aide humanitaire fournie par la Suisse en faveur de réfugiés dans le tiers monde durant la période de 1984 à 1987.)

2.2.6

Politique à l'égard des étrangers

Objectifs et bases juridiques

Les normes régissant le droit applicable aux étrangers figurent dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), du 26 mars 1931, ainsi que dans les ordonnances d'exécution, notamment l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE). Dans ce domaine, contrairement à celui de l'asile, l'autonomie nationale est importante. Il existe cependant divers accords bilatéraux entre la Suisse et les pays d'origine des étrangers, ainsi que des conventions multilatérales.

A l'article premier OLE, le Conseil fédéral définit ainsi **les buts de la politique suisse à l'égard des étrangers**:

assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente. Ce rapport n'est précisé ni en chiffres absolus ni en chiffres relatifs; il appartient au Conseil fédéral de l'évaluer de manière constante en tenant compte des données politiques, économiques, sociales, démographiques et culturelles du pays. Afin de limiter le nombre des étrangers, l'ordonnance fixe des contingents annuels pour l'octroi de nouvelles autorisations de séjour. A cet égard, il importe:

de créer des conditions générales favorables à **l'intégration** des étrangers qui habitent et travaillent dans notre pays;

d'améliorer les structures du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal de l'offre et de la demande en matière d'emploi. A l'heure où l'économie connaît d'importantes mutations structurelles, cela signifie qu'il convient d'admettre autant que possible des étrangers répondant aux exigences croissantes de la formation et disposant d'un savoir-faire hautement spécialisé. Cependant, il existe toujours une certaine demande de main-d'œuvre non qualifiée. Mais les fluctuations de la conjoncture ne doivent pas être compensées par le truchement de la régulation du nombre des étrangers; d'une part, les phases de la conjoncture sont éphémères et imprévisibles; d'autre part, ce serait abuser des étrangers que de leur faire jouer le rôle de d'amortisseur conjoncturel.

Une particularité du système suisse est qu'il ignore la notion de permis de travail. Il existe uniquement une autorisation de séjour, qui, le cas échéant,

confère également à l'étranger le droit d'exercer une activité lucrative. Dans ce cas toutefois, il faut toujours que les autorités compétentes en matière de marché de l'emploi (offices cantonaux du travail ou OFIAMT) prennent une décision préalable, obligatoire pour les autorités de police des étrangers, avant que l'autorisation puisse être délivrée.

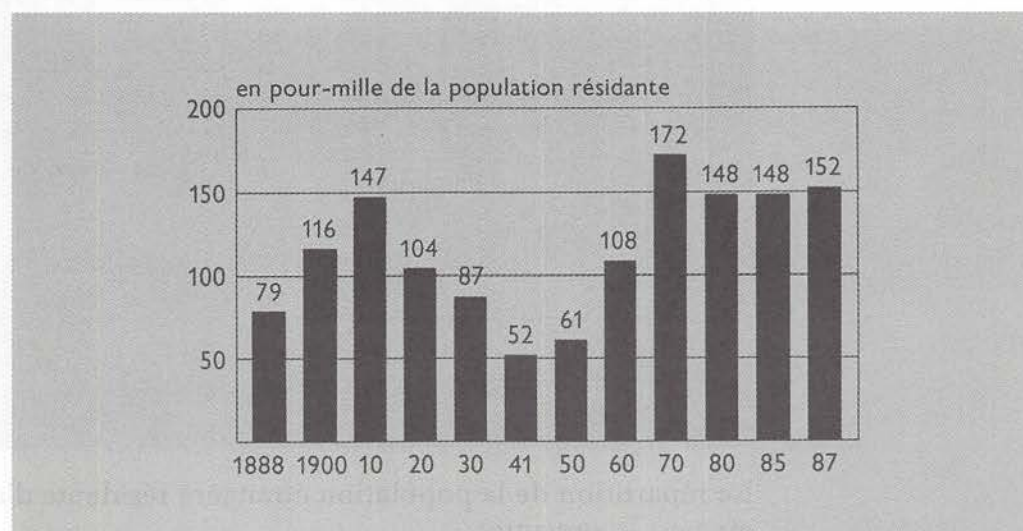
Les autorisations octroyées pour la première fois ne sont en principe accordées qu'à des ressortissants de «pays traditionnels de recrutement» de la main-d'œuvre (art. 8 OLE). Ce sont les pays d'Europe – y compris la Yougoslavie, mais à l'exception des pays de l'Est et de la Turquie – ainsi que les Etats-Unis d'Amérique et le Canada.

Données statistiques

La **proportion des étrangers** par rapport à l'ensemble de la population a évolué de la manière suivante:

Figure 10:
Evolution de la
proportion des
étrangers entre
1888 et 1987

(source: Office fédéral des
étrangers/OFE)



Comparativement à d'autres Etats européens, la Suisse compte, depuis des décennies, une **proportion d'étrangers** très élevée:

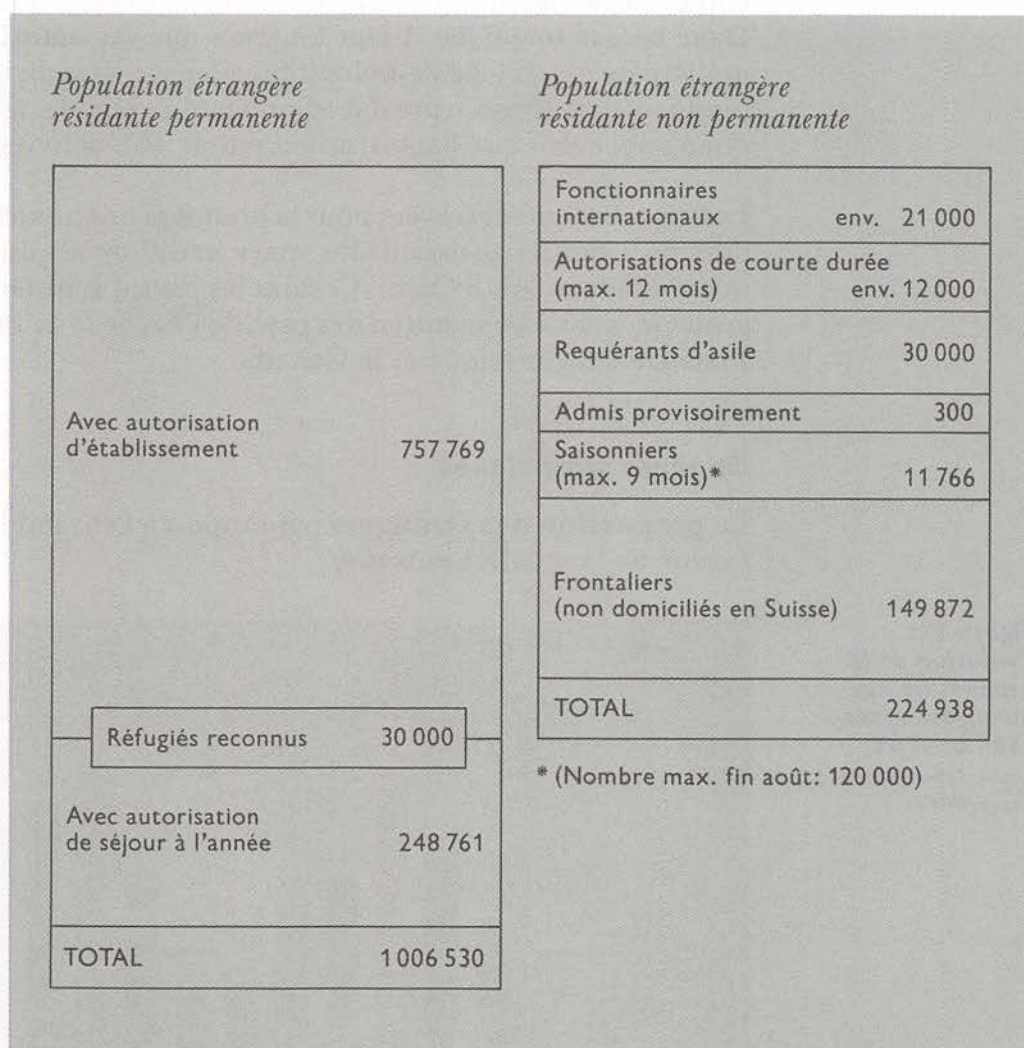
Suisse:	15 %
France:	8,5%
Belgique:	7,2%
RFA:	7,2%
Suède:	5 %
Autriche:	4,5%
Pays-Bas:	2,6%
Luxembourg:	27 %

(Source: Fischer Weltatmanach, 1989)

A propos de ces chiffres comparatifs, il faut noter qu'ils sont fonction, dans une très large mesure, des méthodes statistiques utilisées, de même que des diverses pratiques de naturalisation dans les Etats mis en parallèle.

Figure 11:
Nombre total d'étrangers séjournant en Suisse pour une durée supérieure à 3 mois; état au 31 décembre 1988

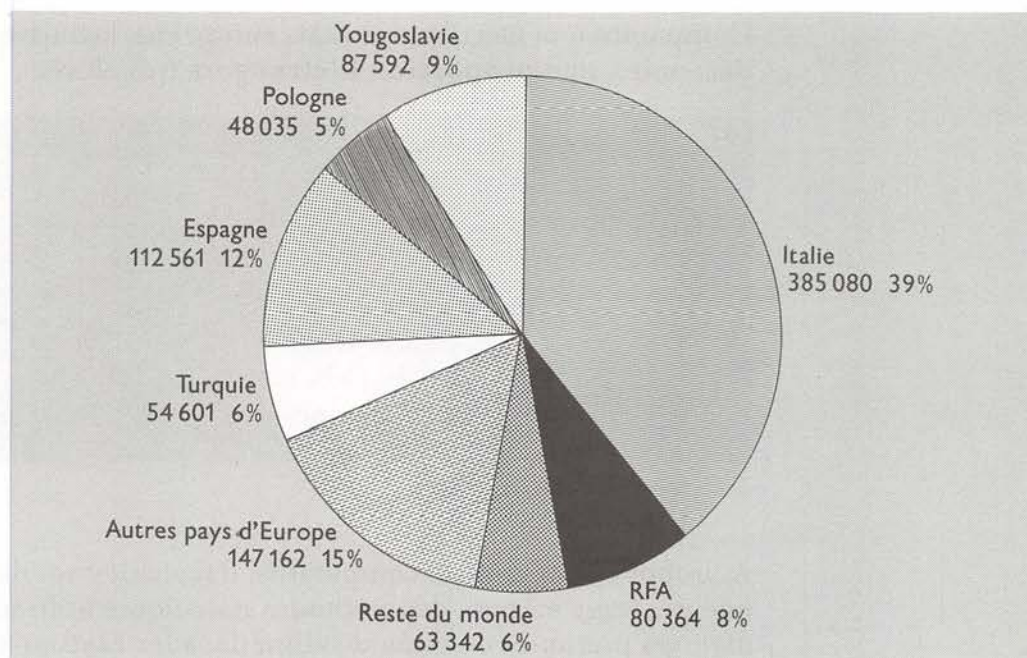
(source: OFE)



La répartition de la population étrangère résidante d'après les pays d'origine est la suivante:

Figure 12:
Nombre d'étrangers en 1987, en %, selon les pays d'origine

(source: OFE)

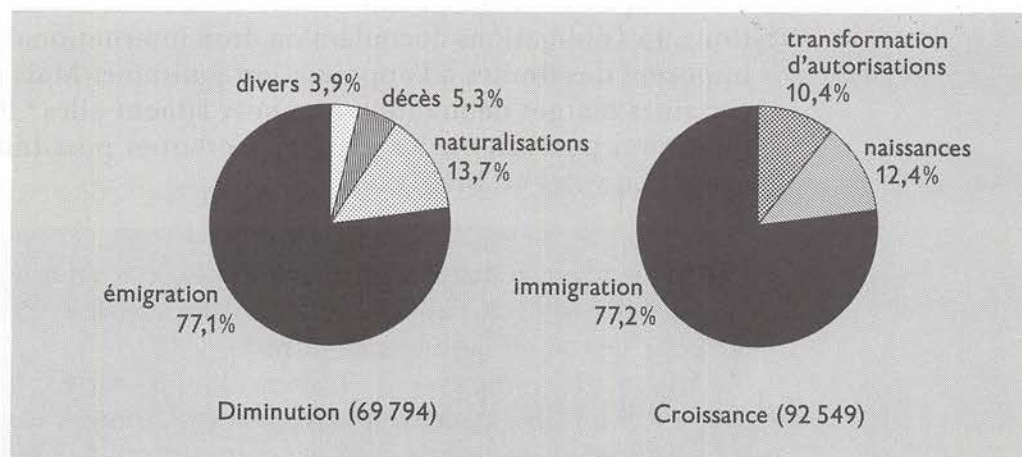


Marges de manœuvre et problèmes

Le nombre des étrangers résidant de façon permanente en Suisse est fonction du nombre des nouvelles autorisations délivrées, de l'augmentation ou de la diminution des naissances et des décès, du nombre des autorisations pour saisonniers transformées en autorisations de séjour à l'année, ainsi que du nombre des départs.

Figure 13:
Bilan de la population étrangère résidente en 1987

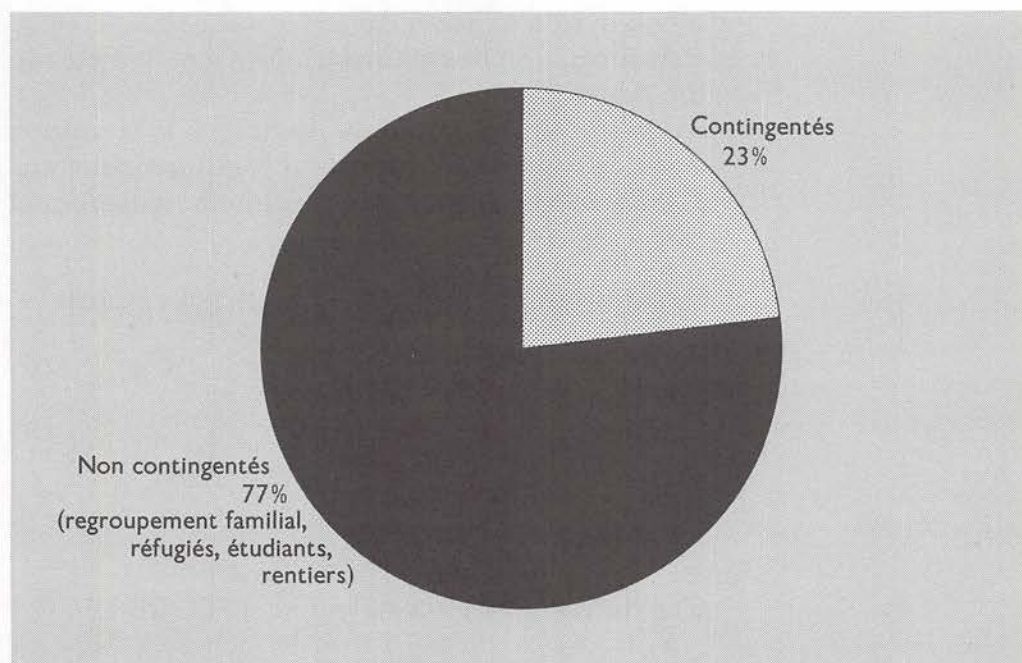
(source: OFE)



En 1987, l'immigration ayant été d'environ 83 900 personnes et les départs au nombre d'environ 57 500, la Suisse présentait un excédent d'immigration de 26 400 personnes environ pour toute l'année.

Figure 14:
Immigration en 1987, selon les catégories

(source: OFIAMT)



Seuls 23% des autorisations accordées en 1987 faisaient partie des contingents attribués par le Conseil fédéral aux cantons et à la Confédération pour de nouvelles autorisations de séjour à l'année.

Le grand nombre des autorisations accordées hors contingent est dû essentiellement au regroupement familial, qui a permis aux étrangers ayant bénéficié d'une première autorisation dans le cadre du contingentement

ainsi qu'aux saisonniers ayant obtenu la transformation de leur permis en autorisation de séjour à l'année, de faire venir leur famille.

Si l'on maintient la politique actuelle à l'égard des étrangers et que la situation économique reste aussi favorable, il faudra tabler sur un accroissement annuel de la population étrangère résidente permanente d'environ 30 000 personnes.

La pratique en matière d'autorisations est soumise à de nombreuses restrictions. Les obligations découlant du droit international ou du droit national imposent des limites à l'appréciation politique. Mais il existe malgré tout certaines marges de manœuvre. Où se situent-elles? Par quelles décisions politiques pourrait-on les élargir? Certaines possibilités subsistent à cet égard. En voici un bref survol:

Contingent d'autorisations pour l'exercice d'une activité lucrative (autorizations à l'année, autorizations saisonnières, autorizations pour des séjours de courte durée).

Marge de manœuvre juridique: chaque année, le Conseil fédéral peut fixer librement le nombre de ces autorizations.

L'appréciation politique doit tenir compte des besoins de l'économie.

Transformation d'autorisations saisonnières en autorizations de séjour à l'année, regroupement familial inclus.

Marge de manœuvre juridique: le droit à la transformation des autorizations est inscrit dans une convention avec l'Italie; une marge de manœuvre n'existe qu'avec les autres Etats, auxquels un droit à la transformation des autorizations n'a en fait été reconnu qu'à l'échelon administratif.

Au point de vue politique, le droit à la transformation d'autorisations, qui ouvre aussi la porte au regroupement familial, représente le prix à payer, sur le plan social et humanitaire, pour le statut de saisonnier.

Regroupement familial en faveur des étrangers séjournant à l'année.

Marge de manœuvre juridique: d'une part, le regroupement familial doit être autorisé en vertu d'accords bilatéraux; d'autre part, il est obligatoire, après un certain délai, en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Au point de vue politique, il faut tenir compte des considérations d'ordre social et humanitaire.

Cas de rigueur excessive (art. 13 f OLE)

Au point de vue juridique, rien ne restreint la marge de manœuvre. Au point de vue politique, on tiendra compte des considérations humanitaires.

Etrangers n'exerçant aucune activité lucrative (écoliers, étudiants, rentiers).

Au point de vue juridique, rien ne restreint la marge de manœuvre.

Au point de vue politique, on tiendra compte des intérêts économiques des divers établissements de formation, de même que de ceux des communes et des cantons dans lesquels des rentiers fortunés souhaitent s'établir.

Frontaliers

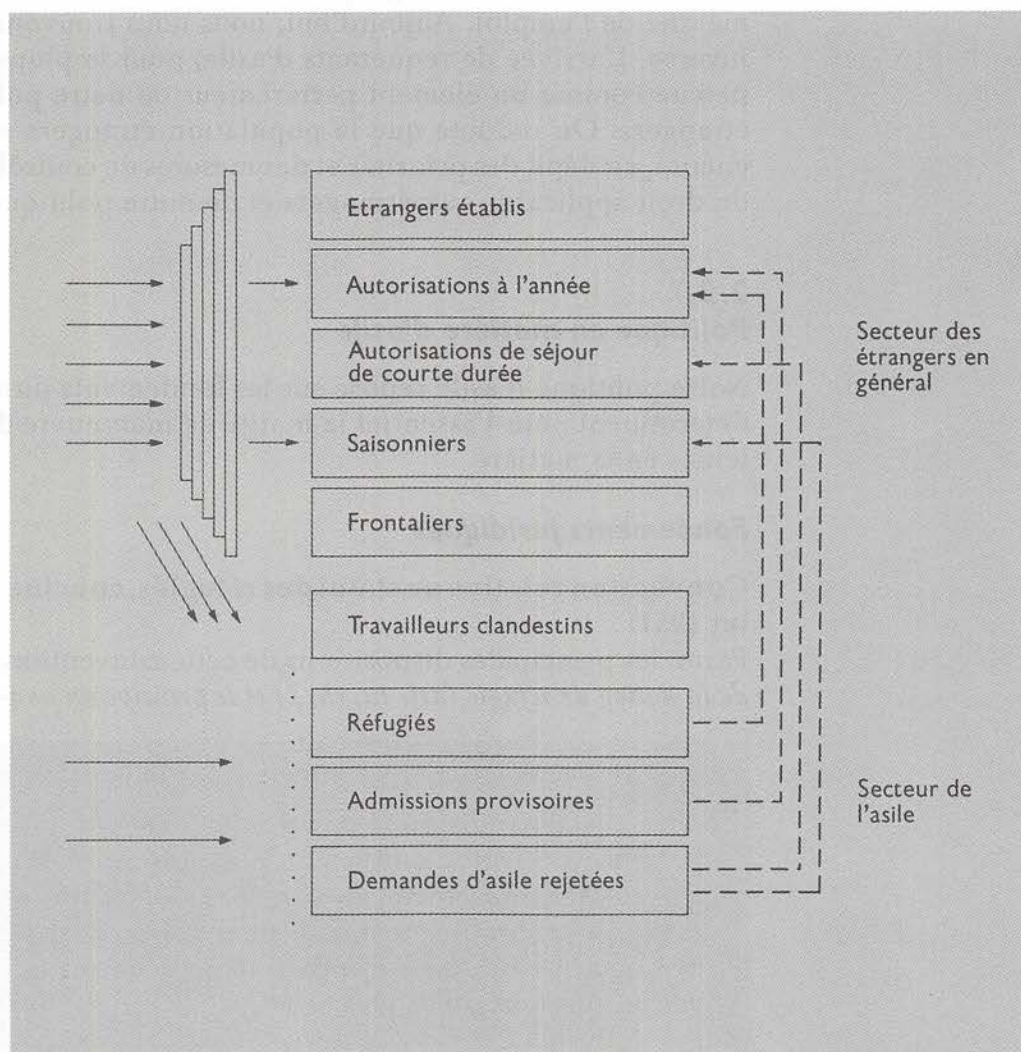
Les autorisations sont délivrées par les cantons; leur nombre n'est pas limité.

Au point de vue juridique, la Confédération a la possibilité de limiter le nombre des frontaliers.

Pour l'octroi d'autorisations, on tiendra compte des intérêts économiques.

Figure 15:
Possibilités d'élu-
der les dispositions
relatives aux étran-
gers et à l'asile

(source: OFIAMI)



Il existe bien des mécanismes de dissuasion, tant dans le secteur des étrangers que dans celui de l'asile. Mais ils ne sont pas totalement efficaces. C'est pourquoi l'on observe des déplacements du secteur des étrangers vers celui de l'asile. Les buts visés par la politique de limitation du nombre des étrangers sont aujourd'hui mis en question pour deux raisons: d'une part, étant donné la conjoncture économique actuellement favorable, l'industrie et l'artisanat exigent toujours plus de main-d'œuvre qualifiée et non quali-

fiée. D'autre part, l'immigration en Suisse est de plus en plus forte, ce qui est en partie dû à la situation conjoncturelle. Il n'est donc pas étonnant que les dispositions sévères relatives à l'admission des étrangers soient de plus en plus souvent contournées. La procédure d'asile offre une possibilité à cet égard, car, étant donné sa durée à l'heure actuelle, elle assure en général à l'étranger un séjour de plusieurs années en Suisse. A cela s'ajoute qu'aux yeux de beaucoup, et comme on le sait par expérience, elle représente une bonne chance d'obtenir ultérieurement un statut définitif en vertu du droit applicable aux étrangers.

Il n'est pas nouveau que l'on cherche à contourner les dispositions du droit régissant l'asile et les étrangers. Naguère, on considérait que le fait d'accueillir des réfugiés, souvent qualifiés, complétait de façon heureuse notre politique à l'égard des étrangers, et il n'était pas rare de voir accorder à un étranger le statut de réfugié pour des raisons relevant en premier lieu du marché de l'emploi. Aujourd'hui, nous nous trouvons dans une situation inverse. L'arrivée de requérants d'asile, pour la plupart non qualifiés, est perçue comme un élément perturbateur de notre politique à l'égard des étrangers. On redoute que la population étrangère résidente s'accroisse encore, en dépit des priorités et des mesures de contrôle instituées en vertu du droit applicable aux étrangers et de notre politique de l'emploi.

2.2.7

Politique en matière d'asile

Notre politique d'asile repose sur les fondements juridiques suivants, qui déterminent pour l'essentiel la marge de manœuvre des autorités compétentes en la matière.

Fondements juridiques

Convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève le 28 juillet 1951:

Parmi les principales dispositions de cette convention figurent la *définition de la notion de réfugié* (art. 1a, ch. 2) et le *principe du non-refoulement* (art. 33).

Article 33

«Défense d'expulsion et de refoulement

1. Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.»

La convention compte aussi de nombreuses dispositions sur le statut juridique et les droits sociaux des réfugiés reconnus.

Elle fixe des normes minimales concernant le statut juridique des réfugiés. Les Etats contractants peuvent librement définir les conditions relatives à l'octroi de l'asile. La définition de la notion de réfugié n'a pas non plus un caractère contraignant. La seule prescription de droit international public ayant force obligatoire absolue est le *principe du non-refoulement*.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme: CEDH)

Une disposition qui a une incidence particulière dans le domaine de l'asile est l'interdiction de la torture (art. 3); elle implique également l'interdiction de renvoyer un étranger dans un Etat où il risquerait d'être exposé à la torture, à d'autres traitements inhumains, ou à toute violation grave des principaux droits de l'homme mentionnés dans la CEDH (la convention contre la torture recouvre ce même domaine).

Le principe de l'unité de la famille (art. 8), de même que certaines garanties de procédure ont aussi des répercussions dans le domaine de l'asile.

On ne peut déduire du **droit coutumier international** aucune obligation d'accorder l'asile, ni un droit subjectif de l'individu à l'obtenir. Il ne donne pas non plus de définition universellement reconnue de la notion de réfugié. En revanche, conformément au droit coutumier international, l'octroi de l'asile ne doit pas être considéré comme un acte hostile de l'Etat qui accueille le réfugié à l'égard de l'Etat qui persécute ce dernier, ni comme une immixtion dans les affaires intérieures d'un autre Etat.

En ce qui concerne les recommandations des organisations internationales, il faut citer la **Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948**; elle pose pour principe que tout homme a le droit de chercher refuge et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays que le sien pour échapper aux persécutions.

Au Conseil de l'Europe, des négociations sont en cours depuis plusieurs années au sujet d'une **convention concernant les pays de premier asile**; elle doit fixer des principes relatifs à l'Etat compétent pour examiner une demande d'asile.

Constitution fédérale: le droit de la Confédération de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers, ainsi que sa compétence en matière d'octroi de l'asile, sont inscrits à l'article 69 ter de la Constitution.

Le droit spécifiquement relatif aux réfugiés est la **loi sur l'asile du 5 octobre 1979**. Outre une définition du réfugié (art. 3), qui correspond à celle de la Convention relative au statut des réfugiés, elle consacre le principe selon lequel la Suisse accorde l'asile aux personnes qui remplissent les conditions nécessaires à la reconnaissance de la qualité de réfugié (art. 4).

Loi sur l'asile, article 3: notion de «**réfugié**»

«1 Sont des réfugiés les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence, sont exposés 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 considérés notamment comme 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.»

Seuls sont considérés comme des réfugiés les étrangers qui sont persécutés pour des raisons «politiques», au sens large du terme, mais non les personnes qui fuient une situation générale pénible, telles les guerres, etc. La pratique relative à l'art. 3 de la loi sur l'asile précise en outre que les persécutions invoquées doivent être le fait de l'Etat, et non de particuliers ou de groupements ne relevant pas de l'Etat.

En outre, les autorités ne sont pas tenues d'accorder l'asile à un réfugié qui a la possibilité de séjourner dans un Etat tiers (art. 6) ou qui, en raison d'un acte répréhensible, se rend indigne d'obtenir l'asile (art. 8). La loi sur l'asile contient aussi diverses dispositions concernant la procédure, de même que des prescriptions relatives à l'octroi de prestations d'assistance. En matière de procédure, toutefois, la loi fédérale sur la procédure administrative est applicable dans une large mesure. La loi sur l'asile stipule que les demandes d'asile doivent, en règle générale, être présentées à la frontière (art. 13). Une fois inscrits dans l'un des quatre centres d'enregistrement (Bâle, Kreuzlingen, Chiasso, Genève), les requérants d'asile sont attribués à un canton. Chacun d'eux est entendu en présence d'un représentant d'une œuvre d'entraide. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Département fédéral de justice et police.

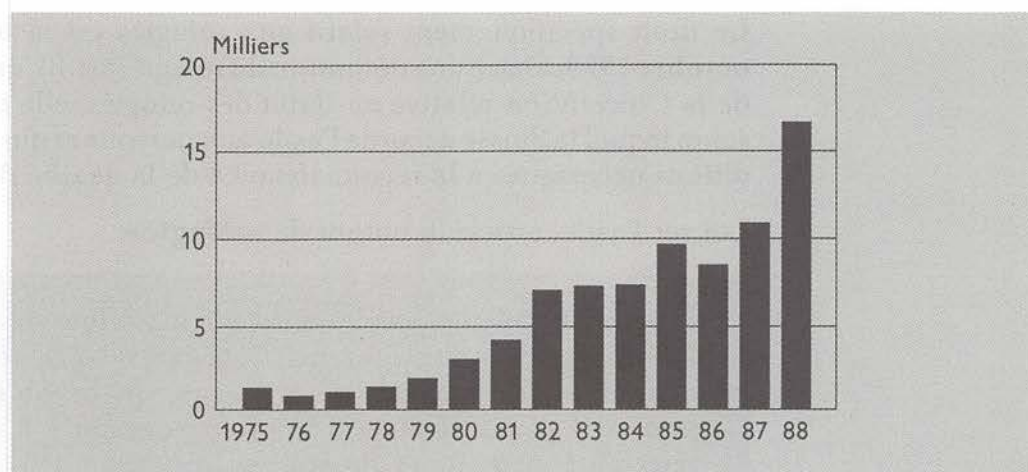
Les requérants d'asile dont la demande est rejetée sont en principe renvoyés de Suisse (art. 21a, loi sur l'asile). Si, en raison de circonstances particulières, le renvoi ne peut être raisonnablement exigé ou n'est pas possible, l'étranger peut être admis provisoirement (art. 14 LSEE). Si le requérant d'asile dont la demande a été rejetée est bien intégré, en raison d'un séjour de plusieurs années en Suisse, une autorisation de séjour fondée sur le cas de rigueur excessive peut, à la demande du canton, lui être accordée (art. 13, let. f, OLE).

Pratique en matière d'asile

Le nombre des nouvelles demandes d'asile a fortement augmenté depuis 1980. Alors qu'on en comptait 3010 en 1980, elles sont passées à 16 700 en 1988.

Figure 16:
Nombre annuel des
demandes d'asile,
de 1975 à 1988

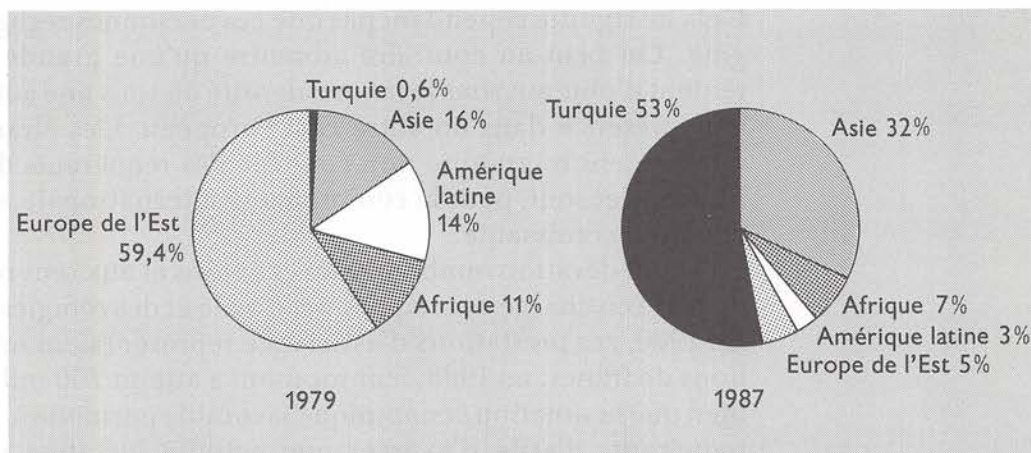
(source: DAR)



Ces dernières années, les requérants d'asile viennent de pays de plus en plus lointains. Tandis qu'en 1980, la plupart étaient originaires des pays de l'Est, aujourd'hui il s'agit le plus souvent de requérants d'asile en provenance de pays en voie de développement, principalement de la Turquie (environ 58% des demandes), ainsi que du Sri Lanka (9%).

Figure 17:
Tableau comparatif
des divers pays et
continents d'origine
des requérants
ayant présenté une
demande d'asile
en 1979 et en 1987
(pourcentage du
nombre total des
requérants)

(source: DAR)



Le nombre de décisions positives (reconnaissance en tant que réfugié) est passé de 1336 en 1979 à 680 en 1988.

Le pourcentage des décisions positives par rapport à celui des rejets est passé, durant cette même période, de 46% à 9%. Cette baisse provient principalement d'une modification des motifs de fuite. Il convient à cet égard d'observer que le taux des décisions positives varie fortement selon le pays d'origine des requérants d'asile (Afghans: 72%; Iraniens: 39%; Zaïrois: 0,9%).

Une grande partie des demandes sont rejetées en vertu de l'art. 12 de la loi sur l'asile, parce que les requérants ne parviennent pas à rendre vraisemblable que les persécutions qu'ils allèguent correspondent à un état de fait réel. Leurs affirmations sont en contradiction avec leurs précédentes déclarations ou avec les réalités politiques; ou encore, ils tentent d'étayer leurs propos par des documents falsifiés.

Hormis les réfugiés reconnus, 5% environ des requérants d'asile sont admis provisoirement en raison de la situation qui règne dans leur pays d'origine. En outre, quelque 10% des demandes sont actuellement réglées en vertu du cas de rigueur excessive; il s'agit de requérants qui, en raison de la surcharge des autorités compétentes, se trouvent en Suisse depuis plusieurs années et s'y sont intégrés. Au total donc, quelque 25 requérants d'asile sur 100 peuvent légalement demeurer en Suisse. Les 75 autres sont tenus de quitter le pays. Selon des estimations, les deux tiers environ partent effectivement.

Figure 17a:
Autorisations
accordées à des
requérants d'asile,
en 1988

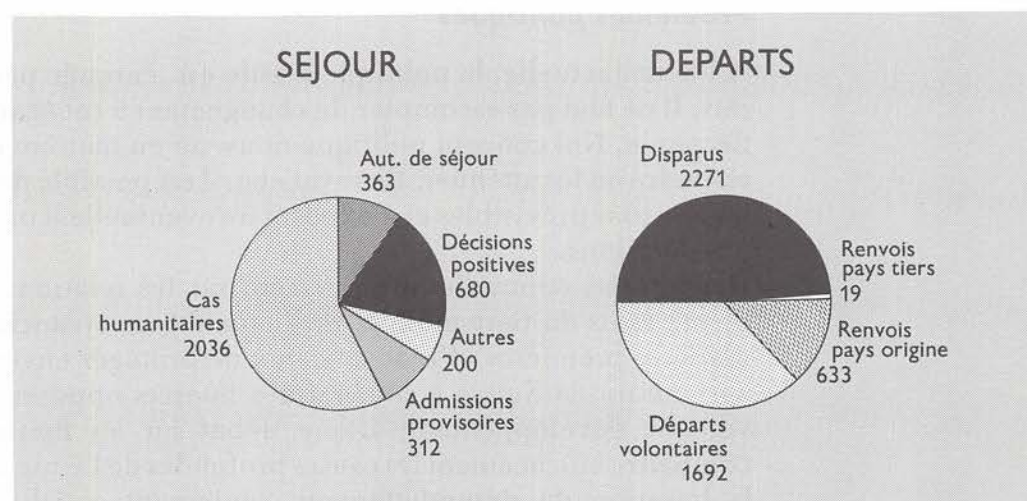


Figure 17b:
Requérants d'asile
dont la demande
a été rejetée
et dont le départ a
été signalé, en 1988

Cela ne signifie cependant pas que ces personnes regagnent leur pays d'origine. On peut au contraire admettre qu'une grande partie d'entre elles tentent d'obtenir, sous la même identité ou sous une autre, la légalisation de leur présence dans un autre Etat européen. Ces étrangers font partie du mouvement migratoire non contrôlé des requérants d'asile qui sillonnent l'Europe et sont, pour la communauté internationale, une source de préoccupations croissante.

La Confédération rembourse aux cantons et aux œuvres d'entraide les frais de prise en charge des requérants d'asile et des réfugiés accueillis en Suisse. En 1980, ces prestations d'assistance représentaient une somme de 33 millions de francs; en 1988, leur montant a atteint 200 millions de francs. Cela bien que la situation économique favorable permette à la moitié environ des requérants d'asile d'exercer une activité lucrative et de subvenir eux-mêmes à leur entretien.

En 1988, les cantons disposaient de plus de 100 centres d'hébergement, totalisant 6000 places, pour accueillir les requérants d'asile au début de leur séjour en Suisse. Dès que ceux-ci trouvent une occupation lucrative, on cherche à les loger dans des appartements. A la fin de 1988, la Suisse comptait 30 000 requérants d'asile dont la demande n'avait pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force.

Le nombre de réfugiés reconnus en Suisse dépassait 30 000 personnes en 1988. Celles-ci proviennent essentiellement du Viêt-Nam (22%), de la Tchécoslovaquie (18%), de la Hongrie (12%), de la Pologne (11%) et du Chili (6%). Du fait des naturalisations, le nombre des réfugiés reconnus est resté pratiquement constant ces dernières années et se situe aux environs de 30 000 personnes.

La prise en charge des réfugiés reconnus, jusqu'au moment où ils obtiennent une autorisation d'établissement, est assurée par les œuvres d'entraide.

2.3 **Champs de tension et conflits**

2.3.1 **Problèmes politiques**

A l'heure actuelle, la politique d'asile est marquée par des conflits d'intérêts. Il ne faut pas escompter de changement à cet égard dans la prochaine décennie. Nul concept politique nouveau en matière d'asile ne saurait les résoudre ou les atténuer. En revanche, il est possible de mettre en évidence les tensions prévisibles et d'exposer les éventuelles conséquences de certaines décisions.

Des intérêts contradictoires influent sur les relations de notre pays avec divers Etats du tiers monde. En sa qualité de créancier, d'importateur de matières premières, d'Etat soucieux de protéger envers et contre tout son agriculture, la Suisse a souvent des intérêts opposés à ceux des pays en voie de développement. L'âpre débat sur les mesures susceptibles de combattre efficacement les causes profondes de l'émigration, et notamment la question du désendettement, soulignent ces divergences d'intérêts.

Même une politique active dans le domaine des droits de l'homme est sujette à des conflits d'intérêts, car d'une part elle pourrait servir d'instrument pour lutter contre les causes profondes de l'émigration, et d'autre part elle se heurte facilement à d'autres intérêts de politique extérieure ou économique; en effet, nul n'est apprécié d'un gouvernement auquel il rappelle son devoir de respecter les droits de l'homme.

La politique de notre pays à l'égard des étrangers donne également lieu à des conflits et à des divergences d'intérêts. D'une part, ce sont les intérêts de l'économie suisse, dont la prospérité est également le résultat de la forte proportion de travailleurs étrangers, qui sont en jeu. Etant donné ses faibles ressources en main-d'œuvre indigène, la Suisse est obligée de recourir à la main-d'œuvre étrangère qualifiée pour maintenir son économie orientée vers l'exportation. En outre, dans maintes branches, les tâches pénibles et non qualifiées sont exécutées presque exclusivement par des travailleurs étrangers. D'autre part, ces intérêts se heurtent à la crainte d'une emprise étrangère, au souci de préserver la paix sociale et de sauvegarder notre identité nationale, aux limites des possibilités d'intégration et, depuis peu, à des considérations d'ordre démographique et écologique.

Ce conflit d'intérêts au sein de la société se reflète dans l'attitude individuelle des citoyens qui, en principe, sont favorables à une limitation de l'immigration, mais qui, dans la pratique, n'entendent pas renoncer aux services et aux prestations avantageux qu'une main-d'œuvre étrangère particulièrement bon marché leur procure. En période d'essor économique, les besoins en main-d'œuvre étrangère s'opposent régulièrement à l'objectif de la politique de stabilisation de la population étrangère résidente. La réalité est ainsi caractérisée par un compromis de la société, qui, tout en adhérant fondamentalement au principe politique de la limitation, admet cependant une certaine croissance dans la pratique.

Les mesures liées aux contrôles de frontière donnent, elles aussi, lieu à des conflits d'intérêts. D'une part, le franchissement illégal de nos frontières et les filières de passeurs indignent de nombreux milieux; d'autre part, un contrôle rigoureux des personnes aux frontières est incompatible avec les objectifs politiques d'une libéralisation de la circulation des biens et des personnes avec l'étranger. Or c'est précisément dans les années à venir, qui verront la réalisation du marché unique européen, que celle-ci revêtira une importance vitale pour l'économie. Le citoyen a, lui aussi, une attitude contradictoire: il exige que nos frontières soient mieux gardées, mais en même temps, il veut pouvoir les franchir sans délai d'attente lorsqu'il rentre de vacances.

L'état d'esprit de nombreux citoyens face à la question de l'asile est également empreinte de contradictions. D'une part on est fier de la tradition humanitaire de notre pays, qui se doit d'accorder sa protection, sans distinction de personnes, à ceux qui sont persécutés; mais dans les faits, d'autre part, la couleur de la peau des requérants d'asile joue un rôle qu'il convient de ne pas sous-estimer. Une politique d'asile qui prétendrait ignorer le problème de l'origine des requérants renforcerait ce phénomène social de refoulement.

Notre attitude politique à l'égard des pays de l'Est dénote aussi des divergences d'intérêts; d'une part, le droit de sortir librement de son pays est brandi en tant que droit fondamental de tout homme; d'autre part, nous ne garantissons pas en contrepartie la libre entrée dans notre pays. Il se peut que nous

prenions plus clairement conscience de ce conflit au cours de ces prochaines années si les tendances actuelles de libéralisation que l'on observe dans divers Etats de l'Est devaient entraîner un accroissement de l'émigration.

Enfin, ce sont encore des contradictions qui caractérisent l'attitude de nombreux milieux face à l'octroi d'autorisations de travail à des requérants d'asile. Lorsque ceux-ci exercent une activité lucrative, ils sont considérés comme des concurrents. S'ils sont exclus de la vie professionnelle, on les traite de parasites. Pour de nombreux représentants des classes sociales défavorisées, en particulier, les requérants d'asile constituent une menace, sinon une provocation. Cela prouve que, même dans notre pays qui est riche, il existe des disparités sociales qui provoquent des réactions xénophobes parmi les plus défavorisés précisément. Leur expérience de la vie n'a souvent pas renforcé leur confiance dans la solidarité qui règne dans leur propre pays. La compréhension des autorités envers les étrangers en général, et les prestations d'assistance fournies à ceux-ci en particulier, provoquent dès lors un certain ressentiment. Les tensions sociales ne font pas partie des problèmes sensibles dans notre pays. Le développement de la politique d'asile des années 80 a cependant permis de déceler la présence de sources latentes de conflit.

2.3.2

Problèmes juridiques

La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés envisage le réfugié en tant que personne atteinte individuellement dans sa dignité humaine par des mesures de persécution. L'apparition de réfugiés dont la situation était différente a donné lieu, en 1967, à la suppression des délais initialement fixés dans la Convention, qui limitaient dans le temps les événements ayant motivé la fuite. En revanche, la notion de réfugié, dans laquelle il est toujours question d'une violation injustifiable des droits de l'homme, n'a pas été modifiée. Une telle violation n'existe pas lorsque des personnes subissent, plus ou moins fortuitement, des dommages à la suite de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Cela vaut en particulier pour les personnes qui fuient un conflit armé ou une guerre civile, ou qui sont obligées d'émigrer à cause de la situation générale de détresse qui règne dans leur pays. Cela ne signifie pas, cependant, qu'elles ne nécessitent pas de protection et qu'elles n'ont pas besoin d'une aide humanitaire. C'est pourquoi de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies confient de tels groupes de personnes au HCR. Ces résolutions constituent le mandat et la légitimation de cette organisation des Nations Unies, qui s'occupe avant tout des groupes de personnes vivant dans des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et appelées «réfugiés de la violence», «personnes déplacées», «personnes posant des problèmes humanitaires», etc.

Face à ces circonstances, la question qui se pose à l'échelle internationale et nationale est de savoir si la notion de réfugié doit être étendue ou si une nouvelle convention doit être élaborée, afin que l'on puisse tenir compte des conditions actuelles. Dans les pays industrialisés du Nord qui accueillent des réfugiés, un tel élargissement n'emporte pas l'adhésion parce qu'on est d'avis que les personnes qui ne correspondent pas à la définition du réfugié devraient pouvoir ou rester dans leur pays ou être admises temporairement

dans un Etat voisin du leur. Dans la mesure où l'immigration est motivée par des raisons économiques, elle doit se faire selon les dispositions ordinaires régissant l'admission des étrangers.

D'autre part, si l'on donnait un sens plus large à la notion de réfugié, la frontière entre les réfugiés et les mouvements migratoires s'estomperait encore davantage. Les Etats européens n'auraient plus la possibilité de décider librement ni de l'ampleur, ni des modalités de l'immigration sur leur territoire. C'est pourquoi ils préfèrent créer, à l'échelon national, un statut juridique adéquat pour les catégories de personnes menacées, lorsque des raisons humanitaires l'exigent.

Dans le domaine du droit d'asile suisse, la question qui se pose est de savoir si les requérants d'asile qui ne présentent pas leur demande au moment de franchir la frontière, dans l'un des endroits désignés à cet effet, mais entrent dans notre pays de façon illégale, doivent ou non pouvoir bénéficier d'une procédure d'asile. Actuellement, les requérants d'asile entrés illégalement ont pleinement accès à une telle procédure et ils sont en fait favorisés par rapport à ceux qui se présentent aux postes frontières et qui risquent ainsi d'être refoulés. C'est pourquoi environ 90% des requérants d'asile pénètrent clandestinement sur notre territoire et ne présentent leur demande qu'une fois arrivés dans un centre d'enregistrement ou dans un canton.

Pour empêcher ces entrées illégales par les frontières vertes, il faudrait augmenter le corps des gardes-frontière de plusieurs fois son effectif.

Alors que le nombre des franchissements de frontière par la route est passé de 107 millions en 1969 à 190 millions en 1987, l'effectif du corps des gardes-frontière a baissé de 2513 hommes (en 1945) à 1900. La longueur totale de nos frontières étant de 1800 km, l'intensité des contrôles a forcément diminué. Le contrôle des quelque 30 trains qui arrivent quotidiennement à Chiasso depuis l'Italie exigerait à lui seul un énorme effectif de personnel si l'on voulait procéder au contrôle de toutes les personnes qu'ils transportent. Certains de ces trains ne s'arrêtent même pas à la frontière.

Les sanctions prévues à l'article 23 LSEE ne constituent pas une mesure dissuasive efficace pour les requérants d'asile; en général ceux-ci se voient uniquement infliger des peines privatives de liberté de quelques jours, assorties du sursis, et les peines d'amende demeurent souvent illusoires en raison de l'indigence des condamnés. C'est pourquoi plusieurs cantons renoncent à introduire ce genre de procédures pénales contre des requérants d'asile; en outre, on constate que les tribunaux ont tendance à considérer comme non punissable le franchissement illégal de nos frontières par des requérants d'asile. Dans un arrêt du 14 décembre 1988, le Tribunal fédéral en a cependant confirmé le caractère punissable.

En vertu du principe de non-refoulement, le renvoi immédiat de requérants d'asile entrés illégalement en Suisse est impossible s'ils font valoir qu'ils sont exposés à des menaces dans leur pays d'origine. Dans ce cas, il faut d'abord examiner si leurs affirmations correspondent à la réalité. Les renvoyer dans le pays voisin par lequel ils sont entrés en Suisse n'est possible que sous certaines conditions. Des accords concernant la réadmission des personnes passées illégalement d'un pays à l'autre (accords de prise en charge à la frontière) ont été conclus avec la France, l'Allemagne fédérale et l'Autriche. Aucune réglementation analogue n'existe, en revanche, entre l'Italie et la Suisse. Pour que ces accords soient applicables, il faut cependant tout d'abord établir quand et comment l'étranger a franchi la frontière. Lorsqu'il s'agit d'un requérant d'asile qui ne s'annonce qu'une fois parvenu à l'inté-

rieur du pays, ces vérifications ne sont souvent plus possibles. Par conséquent, aucun Etat voisin n'est disposé à le reprendre. Le reconduire en un point quelconque de nos frontières équivaldrait à une violation des accords précédemment mentionnés; de plus, un tel procédé serait peu judicieux, car le pays voisin pourrait en faire autant.

Cette situation dénote l'absence d'une coordination entre notre législation sur l'asile et celle d'autres pays européens. Puisqu'il n'a pas encore pu être établi jusqu'à présent quel pays, à l'exclusion de tout autre, devait être compétent pour statuer sur la demande d'un requérant d'asile et assumer ensuite les conséquences de cette décision, il dépend le plus souvent de la volonté de l'étranger et de sa force de persuasion que la procédure soit introduite dans un pays plutôt que dans un autre. Le choix du pays d'accueil dépend souvent davantage de motifs qui n'ont aucun rapport avec l'asile que d'un besoin éventuel de protection de l'intéressé. A la faveur de la libéralisation de la circulation des personnes au sein de la Communauté européenne, cette tendance à la concentration des requérants d'asile dans quelques rares pays d'Europe exerçant un attrait particulier augmentera encore.

2.3.3

Problèmes de procédure et d'exécution

Tous les Etats d'Europe ont enregistré, au cours de ces dernières années, une augmentation des demandes d'asile émanant de personnes qui avaient peu de chances de les voir aboutir positivement. Etant donné les pratiques restrictives en matière d'admission de travailleurs étrangers, la procédure d'asile et le droit de séjour qui lui est lié sont utilisés par les migrants pour parvenir à exercer temporairement une activité lucrative en Europe. La véritable motivation de ces requérants d'asile n'étant le plus souvent pas communiquée aux autorités, on n'a pas encore réussi, à ce jour, à exclure de manière efficace cette catégorie de personnes de la procédure d'asile. L'ensemble de l'appareil administratif servant au traitement des demandes d'asile est surchargé de dossiers de ce genre.

La décision n'étant connue qu'une fois la procédure close et non au moment du dépôt de la demande, il se peut que le requérant parvienne à demeurer, souvent plusieurs années, dans le pays qui l'a admis. La seule allégation d'un besoin de protection, et non ce besoin effectif, permet donc à un étranger de séjourner légalement en Suisse durant une période prolongée et de s'y créer des liens tels que l'on doit finalement – indépendamment de l'issue de la procédure – renoncer, pour des raisons humanitaires, à l'exécution de la mesure de renvoi.

La surcharge occasionnée aux autorités par le grand nombre des demandes enregistrées et la relative complexité de la procédure peuvent, dans les cas extrêmes, prolonger celle-ci jusqu'à cinq ans. La durée de la procédure constitue donc un attrait supplémentaire pour les requérants qui cherchent du travail. De plus, l'exécution des mesures de renvoi, après un séjour de plusieurs années en Suisse, ne manque pas de créer des difficultés.

En dépit d'une augmentation de l'effectif du personnel, et bien que le nombre des dossiers liquidés ait progressé de façon marquante, il n'a pas été possible, compte tenu du fort accroissement des nouvelles demandes (cf. croquis chap. 2.2.6), de réduire le nombre des cas en suspens. Le dispositif actuel permet d'examiner environ 12 000 demandes par année. Lorsque le nombre des nouvelles demandes est plus élevé, les cas pendants s'accroissent.

Figure 18:
Evolution du
nombre annuel des
dossiers liquidés
par le DAR de 1981
à 1988

(Source: DAR)

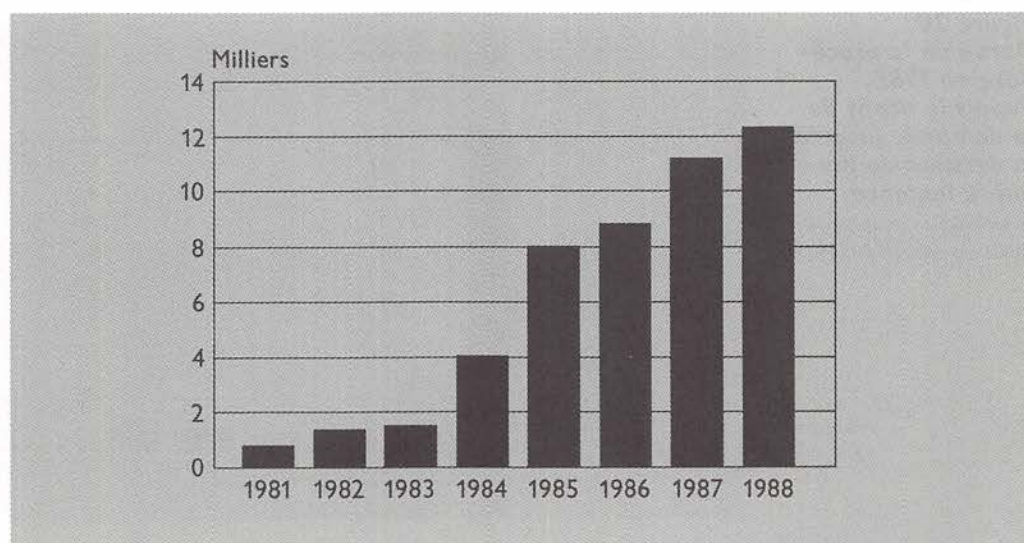
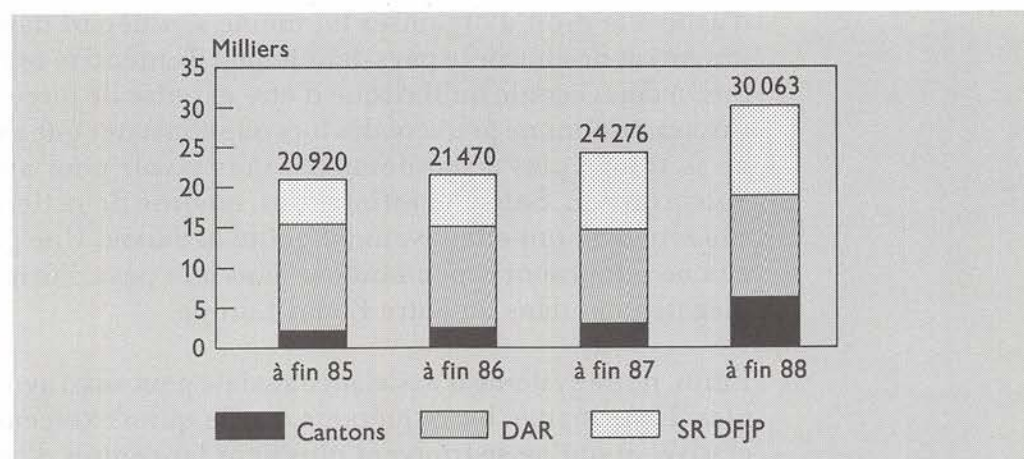


Figure 19:
Evolution du
nombre des
demandes d'asile
en suspens de 1985
à 1988

(source: DAR)



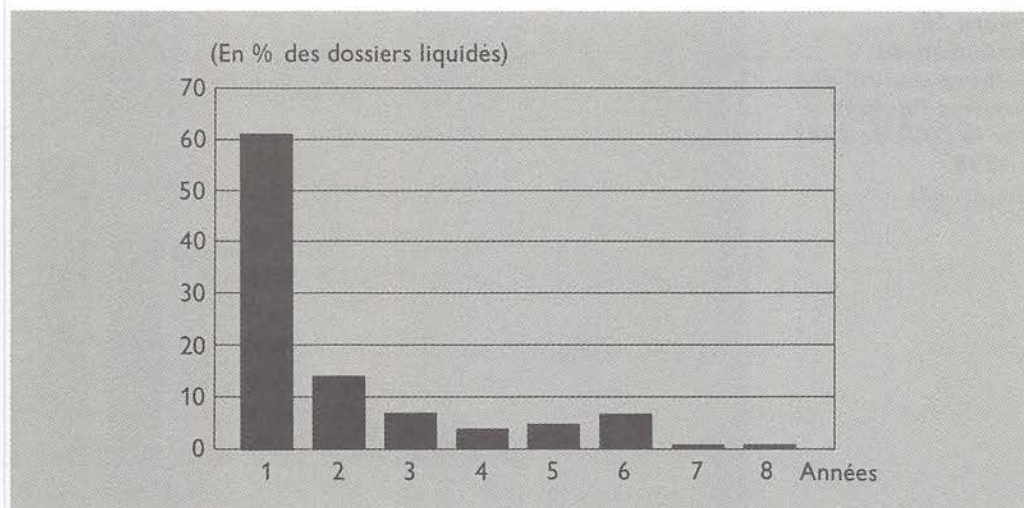
Les possibilités de simplifier et de raccourcir la procédure dans les limites de la loi actuellement en vigueur sont dans une large mesure épuisées. C'est pourquoi on s'efforce de parvenir à ce qu'il n'y ait plus qu'une seule audition par cas, effectuée soit par les autorités du canton intéressé, soit par les autorités fédérales. Toute autre mesure en vue d'abrégier la procédure se heurte à des principes de droit public et comporte un risque d'erreur de décision. Par ailleurs, les requérants d'asile utilisent tous les moyens juridiques dont ils disposent pour allonger la procédure, souvent de manière abusive (dans 60% des cas, ils recourent à des voies de droit extraordinaires alors que la décision ayant force de chose jugée a déjà été prononcée).

Actuellement, dans 61% des cas, la décision de première instance est prononcée en l'espace de 12 mois. La durée moyenne de la procédure de première instance est de 8 à 10 mois.

L'exécution des renvois, une fois la procédure close, constitue un autre problème. La Confédération ne disposant d'aucun moyen à cet effet, ce sont les cantons qui en sont chargés. Les difficultés proviennent de ce que certains requérants d'asile s'opposent au renvoi tandis que d'autres sont introuvables. Il arrive souvent que le canton n'exécute pas le renvoi parce que certaines personnalités ou organisations interviennent en faveur de l'étranger.

Figure 20:
Durée de la procédure en 1988, depuis le dépôt de la demande jusqu'à la décision de première instance

(source: Office central suisse d'aide aux réfugiés [OSAR])



Selon un principe établi par une décision du Tribunal fédéral, un requérant d'asile a le droit d'organiser lui-même son départ dans le délai qui lui est imparti et de choisir le pays dans lequel il entend se rendre. Ce n'est qu'une fois le délai écoulé qu'il risque d'être expulsé de force. Dans de nombreux cas, les cantons ne peuvent dès lors que constater que l'étranger en question ne se trouve plus à son domicile, sans savoir pour autant s'il est resté en Suisse ou non. Selon les estimations, environ deux tiers des requérants d'asile renvoyés ont effectivement quitté la Suisse. Une grande partie d'entre eux ne retournent cependant pas dans leur pays d'origine, mais se rendent illégalement dans un autre Etat d'Europe.

Enfin, notre système d'assistance sociale peut aussi avoir des effets indésirables. En principe, les requérants d'asile qui n'exercent aucune activité lucrative, et qui ne se trouvent plus dans les centres d'hébergement, bénéficient de prestations d'assistance fixées d'après les mêmes critères que pour les citoyens suisses nécessiteux. Ces montants permettent de couvrir largement les besoins, souvent extrêmement modestes, des requérants d'asile, de sorte que ceux-ci sont à même d'envoyer dans leur pays d'origine une partie de l'argent reçu. Les prestations d'assistance sociale peuvent donc, à elles seules, constituer un attrait aux yeux des émigrés. On pourrait par conséquent envisager de réduire le soutien financier, mais cette mesure heurterait le principe constitutionnel de l'égalité de traitement.

Il en va de même des allocations pour enfants qui, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, doivent aussi être versées pour ceux qui sont restés au pays; le montant pour un seul enfant correspond souvent au revenu familial moyen dans de nombreux pays de provenance.

2.3.4 Problèmes d'organisation

DAR

Le *DAR* constitue aujourd'hui la plus vaste unité du DFJP qui ne soit pas reconnue en tant qu'office fédéral. Etant donné le caractère permanent que revêtiront, selon toute probabilité, ses activités, la transformation du *DAR*

en un office fédéral, avec une nouvelle dénomination, devrait s'imposer. Le cahier des charges du délégué lui-même met clairement l'accent, d'une part sur la fonction qui incombe à celui-ci au point de vue opérationnel en tant qu'autorité de première instance dans la procédure d'asile; et, d'autre part, sur les tâches d'état-major et de coordination au sein de l'administration fédérale, sur le plan national et international, ainsi que sur un travail de relations publiques. L'éventail des tâches est trop vaste et provoque une surcharge chronique pour le délégué. Une délimitation nette des responsabilités dans le domaine de la procédure d'asile et des tâches de coordination qui dépassent celle-ci serait indiquée.

Service des recours

Le *Service des recours* fait l'objet de mesures de réorganisation interne tendant à une plus grande efficacité, ainsi qu'à une meilleure motivation du personnel. En outre, la question de l'indépendance de la deuxième instance a déjà donné lieu à un débat politique à l'occasion duquel il a été proposé que le Service des recours soit séparé du DFJP, et même de l'administration fédérale.

Les motifs qui militent en faveur d'un **service des recours indépendant de l'administration** reposent sur deux arguments:

la nécessité de rendre l'instance de recours *indépendante* du département qui fixe la pratique en matière d'asile à l'intention de la première instance, le chef de celle-ci – le DAR – contribuant à en fixer les modalités;

l'accélération de la procédure de recours, notamment du fait que, le service étant mieux accepté, ses décisions le seraient plus facilement aussi (diminution du nombre des demandes de révision et des interventions).

(On trouvera à l'annexe VIII les organigrammes des services du DAR, du Service des recours, ainsi que de l'ensemble de l'administration fédérale).



3

BUTS ET MESURES

3.1 Politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés 65-69

3.1.1	Pays d'origine des réfugiés	66
3.1.2	Pays de premier asile dans la région intéressée	68
3.1.3	Soutien au HCR	69

3.2 Politique de la Suisse en matière d'asile 69-77

3.2.1	Collaboration entre les pays d'accueil	69
3.2.2	Pratique en matière d'admission	70
3.2.3	Limitation de l'immigration	71
3.2.4	Procédure d'admission	72
3.2.5	Rapatriement des requérants d'asile dont la demande a été rejetée	75
3.2.6	Intégration des réfugiés reconnus	75
3.2.7	Organisation	76
3.2.8	Information du public	77
3.2.9	Recherche scientifique	77

3.3 Intégration de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers dans une politique en matière de migrations 77-83

3.3.1	Relation entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers	78
3.3.2	De la nécessité d'un consensus de base sur la politique en matière de migrations	78
3.3.3	A l'élaboration d'une réglementation globale de l'immigration	79
3.3.4	Modèle d'une réglementation de l'immigration	79
3.3.5	Marges d'action	82
3.3.6	Conséquences sur la politique d'asile	88-89

Le chapitre qui suit contient des propositions quant à la manière de maîtriser plus efficacement l'ensemble des problèmes causés par l'afflux de réfugiés. Le groupe de réflexion distingue, dans la politique à l'égard des réfugiés, deux domaines fondamentaux, à savoir la politique **internationale** et la politique **nationale** à l'égard des réfugiés, ou politique d'asile. La combinaison de la politique en matière d'asile et de la politique à l'égard des étrangers est désignée sous le terme de «politique en matière de migrations».

Tirant les conclusions de son analyse des problèmes posés dans tout leur contexte par les migrations internationales et les afflux de réfugiés, le groupe de réflexion a défini des buts et des mesures qui peuvent constituer les éléments d'une stratégie. Il les a groupés en deux volets:

La politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés.

Cette dernière se tourne vers les causes qui poussent les populations à fuir leur pays d'origine, elle concerne l'aide à accorder aux pays de premier asile ainsi que la coopération internationale;

la politique de la Suisse en matière d'asile. Cette politique-là porte essentiellement sur l'accueil des réfugiés dans notre pays.

Dans un troisième volet se trouve proposée une stratégie qui place la politique d'asile dans le contexte général de la politique à l'égard des étrangers et qui prévoit un mécanisme régulateur des entrées en Suisse par le biais d'une politique d'immigration.

Les buts et mesures proposés sont certes réalisables séparément, mais ils ne déploieront tout leur effet que s'ils restent liés dans un paquet. Ils permettent de poursuivre à long terme une politique d'asile crédible et cohérente inscrite dans la tradition humanitaire de la Suisse.

3.1 **Politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés**

Les mesures qui relèvent de ce domaine sont celles que la Suisse peut prendre sur le plan bilatéral ou multilatéral pour combattre les causes des flux de réfugiés ou pour en atténuer les effets. Elles doivent être adaptées aux circonstances et à la situation de détresse de chaque pays, qui peuvent différer de cas en cas. Il conviendrait cependant d'évaluer de façon réaliste les répercussions concrètes des mesures proposées. On ne peut s'attendre à des succès à brève échéance. Il n'est pas non plus possible d'établir un simple lien de cause à effet entre ces mesures et les problèmes de la politique d'asile dans notre pays. Elles ne peuvent être considérées que comme des solutions partielles, qui se révéleront peut-être efficaces à long terme. Elles méritent tout de même d'être étudiées.

3.1.1 Pays d'origine des réfugiés

But

Améliorer les conditions politiques, économiques et sociales des pays où peut se produire une émigration massive.

Pays soumis à un régime d'oppression politique

Dans ces pays, il s'agit d'améliorer le respect des droits de l'homme, de renforcer la participation au processus démocratique et d'assurer aux minorités ethniques une autonomie aussi large que possible.

Mesures

intensifier, en Suisse, l'information concernant le respect des droits de l'homme dans les divers pays qui posent des problèmes à cet égard; on peut envisager soit une information directe émanant des autorités fédérales, soit un soutien aux organisations suisses de défense des droits de l'homme pour leurs activités dans le domaine de l'information;

entretenir le dialogue avec les partenaires économiques suisses des pays en cause, afin de déterminer la manière dont l'économie pourrait, dans le cadre de ses activités, apporter une meilleure contribution au respect des droits de l'homme;

entretenir également le dialogue avec les Etats qui tiennent peu compte des droits de l'homme. Exercer une critique discrète, mais claire;

condamner publiquement les gouvernements répressifs, par exemple à l'occasion des réponses du Conseil fédéral aux interpellations parlementaires;

intervenir en faveur du respect des droits de l'homme dans le cadre des institutions et conférences internationales (p.ex. CSCE, Commission des droits de l'homme de l'ONU, UNESCO ou Conseil de l'Europe);

soutenir les organisations qui défendent les droits de l'homme dans les Etats où ils ne sont pas respectés;

soutenir les organisations et les mouvements démocratiques des pays dans lesquels une prise du pouvoir par un régime répressif est à craindre ou a déjà eu lieu;

faire preuve de retenue dans les autorisations de vente d'armes aux Etats qui ne respectent pas les droits de l'homme;

prendre des initiatives en vue de *coordonner toutes ces mesures avec celles d'autres Etats pouvant être des donateurs en puissance*, parmi les pays industrialisés.

Pays dans lesquels sévit la guerre ou la guerre civile

Il s'agit d'empêcher les affrontements violents ou d'y mettre fin, et de trou-

ver des solutions politiques aux conflits afin d'éviter des victimes et une aggravation de la misère parmi la population civile.

Mesures

offrir nos bons offices aux Etats en proie à des conflits internes ou extérieurs. Participer à l'organisation de négociations de paix, ou au contrôle du respect des conventions d'armistice;

participer aux *efforts de l'ONU* en vue du maintien de la paix par un soutien à l'infrastructure et par la mise à disposition de personnel;

soutenir activement la *recherche de solutions politiques* pour la coexistence pacifique des parties impliquées dans un conflit (modèle du fédéralisme);

soutenir les opérations et les efforts en vue d'assurer le respect des *Conventions de Genève* du CICR;

soutenir les efforts entrepris au plan international pour le *règlement des conflits* (organisation de conférences, etc.);

soutenir la *reconstruction* dans les régions ravagées par des conflits, y compris par des mesures d'aide au retour, au sens de l'aide à la réintégration.

Pays économiquement défavorisés, avec inégalité de répartition des richesses ou crises écologiques

Il s'agit d'atténuer la disparité des conditions de vie sur le plan international et national, d'empêcher les catastrophes et d'assainir la situation écologique.

Mesures

renforcer notre engagement pour *désamorcer les problèmes de l'endettement*; par exemple, alléger le service de la dette par un amortissement sélectif des charges de certains pays en voie de développement, rééchelonner les échéances ou abaisser les taux d'intérêt;

augmenter les possibilités d'exportation des produits provenant de pays en voie de développement, en supprimant les obstacles créés par le protectionnisme;

intensifier quantitativement et qualitativement la *coopération publique et privée au développement, l'aide humanitaire et l'aide financière*, en commençant par les pays en voie de développement les plus exposés à des situations de crise et dans lesquels se dessinent des mouvements d'émigration et d'exode. Ceci doit favoriser dans ces pays l'instauration de conditions permettant une politique économique indépendante et une répartition plus équilibrée des revenus;

favoriser l'afflux de capitaux privés, sous forme de prêts et d'investissements, dans les pays en voie de développement;

tenir davantage compte des conséquences écologiques et sociales des mesures envisagées en matière de coopération économique, de même que dans la conception et l'exécution de projets de développement;

favoriser le dialogue Nord-Sud et le dialogue entre les Etats du tiers monde dans les domaines économique, technique et scientifique.

3.1.2

Pays de premier asile dans la région intéressée

But

Soulager la misère des réfugiés par des mesures directes pour améliorer leur situation matérielle et celle de la population locale, afin de permettre aux émigrés de rester dans la région, de faciliter leur retour dans leur pays et de décharger les Etats qui les ont les premiers accueillis.

Mesures

poursuivre et développer *l'aide structurelle et opérationnelle aux pays de premier asile* par le biais d'une participation généreuse à l'aide internationale aux réfugiés (HCR et autres organisations internationales);

multiplier les projets et *programmes spécifiques en faveur de la population locale*, afin d'éviter de privilégier les réfugiés et de faire naître de nouveaux conflits;

soutenir les divers groupes de réfugiés par une aide financière bilatérale et multilatérale affectée à des buts précis;

coordonner de manière plus efficace *les actions* des pays donateurs en faveur des pays de premier asile;

étudier la création d'une *infrastructure suisse globale d'aide aux réfugiés*, avec la participation de la Confédération, des œuvres d'entraide privées et de l'économie privée;

participer à des programmes visant à *réparer les dommages* dus à l'établissement passager de réfugiés dans les pays de premier asile;

faciliter l'installation des réfugiés dans les pays de premier asile, ou dans les pays voisins de ceux-ci, par des mesures de coopération au développement et d'aide humanitaire;

soutenir les programmes multilatéraux de *rapatriement volontaire* des réfugiés dans leur pays d'origine, réaliser avec d'autres pays d'accueil des programmes bilatéraux d'aide au rapatriement volontaire;

prendre en charge des contingents limités de réfugiés venant de *pays de premier asile*, afin de décharger ceux-ci et de réduire l'émigration non contrôlée vers d'autres Etats.

3.1.3 Soutien au HCR

But

Renforcer la solidarité internationale, afin d'alléger les problèmes causés dans le monde par les réfugiés et de consolider le principe de la répartition des charges.

Mesures

augmenter les *contributions au HCR* pour lui permettre d'étendre ses activités humanitaires;

renforcer l'intégration du HCR et le transfert de responsabilité sur ce dernier dans le *processus d'harmonisation* en Europe;

aider à l'instauration d'un ordre de priorités pour la *solution durable* des problèmes concernant les réfugiés;

favoriser le *dialogue* entre le HCR et les régions ou pays qui n'ont pas encore adhéré à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

3.2 Politique de la Suisse en matière d'asile

Notre politique nationale en matière d'asile doit être complémentaire de l'aide internationale aux réfugiés mais ne saurait la remplacer. La Suisse continuera à protéger les réfugiés sur son propre territoire. Sa politique en matière d'asile pour les années 90 doit conserver son contenu éthique et humanitaire en dépit des mutations intervenues dans le monde entier. Les éléments importants de cette politique sont la pratique d'admission, la procédure, le rapatriement des requérants d'asile dont la demande a été rejetée et l'intégration des réfugiés.

3.2.1 Collaboration entre les pays d'accueil

But

Parvenir à ce que les conditions d'octroi de l'asile à des personnes victimes de persécutions soient les mêmes dans les divers pays d'accueil. Endiguer les migrations non contrôlées tout en sauvegardant l'autonomie nationale de chaque Etat.

Mesures

favoriser le *dialogue sur une politique européenne commune en matière d'asile et de réfugiés*;

inclure la politique d'asile dans les sujets de *négociations bilatérales*, notamment dans le domaine de la politique à l'égard des étrangers;

conclure une *convention sur le premier asile*, afin de déterminer à quel Etat incombe la responsabilité d'une procédure d'asile et d'éviter les mouvements migratoires à l'intérieur de l'Europe;

rechercher un *consensus* sur le *concept de réfugié* et sur le mandat du HCR, par des discussions au sein du comité exécutif, et en participant à des séminaires internationaux;

unifier les critères d'admission par *l'harmonisation progressive du droit d'asile*, s'agissant de la pratique relative à la reconnaissance de la qualité de réfugié, des conditions de séjour, de l'assistance, de l'hébergement et des autorisations de travail;

encourager l'entraide et la coordination entre les diverses administrations, notamment l'échange de données sur les requérants d'asile et d'informations générales sur la situation dans leurs pays d'origine;

améliorer le *contrôle des migrations* par un échange d'informations sur les nouveaux mouvements migratoires, dès le moment où ils se dessinent;

intensifier la coopération entre les polices afin de *lutter contre les filières de passeurs*;

coordonner les actions visant au *rapatriement volontaire* des requérants d'asile dont la demande a été rejetée;

harmoniser les *réglementations sur les visas d'entrée* à l'égard des pays d'origine des requérants d'asile.

3.2.2

Pratique en matière d'admission

But

Assurer la protection des personnes menacées et persécutées.

Mesures

créer pour les requérants d'asile un *statut adéquat*, qui tienne compte des diverses causes de fuite et des besoins de protection, et qui prévoit:

l'asile pour les personnes persécutées pour des raisons politiques au sens de l'article 3 de la loi sur l'asile. Ce statut est dans une large mesure défini par le droit international, et il a pour but d'assurer au réfugié reconnu un statut juridique privilégié. Ce dernier ne devra vraisemblablement pas être modifié dans les dix ans à venir;

l'admission limitée dans le temps pour les personnes qui sont menacées en raison de la situation générale régnant dans leur pays d'origine. On recourt aujourd'hui, pour régler les conditions légales de séjour de ces personnes, à une mesure de remplacement qui est l'admission provisoire. Il faut tendre à transformer l'admission provisoire en un statut

indépendant pouvant être accordé et retiré sans qu'il soit besoin d'une procédure d'asile préalable. En même temps, il conviendrait de définir plus clairement les conditions relevant du droit du travail et du droit social, ainsi que d'établir des dispositions permettant, au bout d'un certain temps, de transformer l'admission temporaire en une autorisation de séjour ordinaire;

quant à la réglementation applicable aux étrangers qui représentent des cas de rigueur excessive, les moyens juridiques dont nous disposons sont suffisants;

organiser activement l'accueil de contingents de réfugiés venant de pays de premier asile, ou nous tenir prêts à recevoir, à titre préventif, de plus petits contingents.

Dans l'intérêt d'une politique d'accueil active et novatrice, les contingents devraient être plus nombreux qu'ils ne le furent dans les années 80. D'une part, l'accueil de contingents de réfugiés est un moyen éprouvé de décharger les pays de premier asile et d'améliorer la situation de l'ensemble des réfugiés se trouvant dans ces pays. D'autre part, il peut être considéré comme l'instrument d'une politique active en faveur des droits de l'homme.

3.2.3

Limitation de l'immigration

But

Rendre la procédure d'asile accessible aux personnes menacées et persécutées, tout en atténuant l'attrait qu'exerce notre pays sur les immigrants.

Mesures

Après des décennies où l'on n'a pas établi clairement de différence entre accueil de réfugiés et accueil d'immigrants, le moment est venu aujourd'hui d'opérer cette distinction. Alors que de nombreux Etats traitent de facto l'afflux de requérants d'asile comme un problème d'immigration et se concentrent pour l'essentiel sur des mesures visant à limiter l'immigration, notre future politique d'asile devrait, dans l'intérêt des réfugiés, miser davantage sur une procédure d'admission qui fonctionne bien et qui prévoit le renvoi en cas d'issue négative. C'est pourquoi les mesures mentionnées sous chiffre 3.2.3 revêtent une importance prioritaire. Simultanément, des mesures devront également être prises afin de rendre la procédure d'asile moins attractive pour les immigrants. Mais leur efficacité apparaît d'ores et déjà limitée et dans bien des cas contestée. Elles auront besoin d'être complétées à la faveur de la coopération internationale;

limiter l'arrivée de nouveaux requérants d'asile par le *renforcement des contrôles à nos frontières*. De telles mesures ne pourraient cependant avoir d'effet que si l'on augmentait le corps des gardes-frontière de 500 ou 1000 unités. Or, étant donné la situation actuelle sur le marché de l'emploi, il ne serait guère possible aujourd'hui de pourvoir ces postes. Tout au plus pourrait-on renforcer ponctuellement le corps de gardes-frontière en recourant à la collaboration intercantonale des forces de police;

engager des poursuites pénales plus conséquentes en matière d'immigration illégale et *lutter contre les filières de passeurs*;

ôter à la Suisse de son attrait en *réduisant les prestations d'assistance ou en les limitant dans le temps*. Il y aurait lieu, en outre, d'étudier l'opportunité d'accorder aux requérants d'asile des allocations complètes pour leurs enfants restés au pays, comme c'est le cas en vertu de la récente jurisprudence du Tribunal fédéral. L'obligation pour le requérant d'asile de restituer le montant des prestations reçues au titre d'assistance, une fois qu'il a commencé une activité lucrative, devrait être davantage observée;

limiter les possibilités de travail pour les requérants d'asile arrivant de certains pays, afin de décourager les personnes qui viennent en Suisse uniquement pour y chercher un emploi.

3.2.4

Procédure d'admission

But

Mettre au point une procédure brève et scrupuleuse dont la légitimité ne soit pas contestée. En réduire la durée à six mois jusqu'à la décision exécutoire. Empêcher que le nombre des dossiers en suspens augmente et liquider ceux qui subsistent.

Mesures

Dans l'application des mesures énumérées ci-après, il est entendu que la Suisse continuera, comme par le passé, à s'acquitter de ses obligations internationales.

Mesures visant à accélérer la procédure

renforcer l'effectif du personnel du DAR et du Service des recours du DFJP en proportion des nouvelles entrées. Pour 1000 demandes supplémentaires, par rapport à l'année précédente, il faudrait prévoir 20 nouveaux postes dans les services du DAR et 10 au Service des recours. L'augmentation régulière de l'effectif du personnel enregistrée ces dernières années se heurte toutefois, au point de vue politique et administratif, à des limites;

simplifier la procédure en introduisant la *possibilité de rendre des décisions collectives* pour l'octroi de l'asile ou pour l'admission provisoire. En cas de décision négative, il reste cependant indispensable de traiter les cas individuellement, car notre ordre juridique prévoit une procédure individuelle. L'exposé des motifs pourrait néanmoins être simplifié si l'on publiait des décisions types suivant les pays d'origine et les faits. Dans de nombreux cas, on pourrait se référer à des précédents. Cette possibilité entrerait principalement en ligne de compte pour l'annulation de l'admission provisoire;

rationaliser les diverses étapes de la procédure. Un seul service devrait être chargé d'établir l'essentiel des faits;

donner à l'étranger la possibilité de demander directement, au lieu de l'asile, une autorisation de séjour, limitée dans le temps. Dans sa forme juridique actuelle, l'admission provisoire ne constitue aujourd'hui qu'une mesure de remplacement impliquant que la procédure d'asile et de renvoi soit close. Cette possibilité permettrait, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes venant de pays en guerre, de renoncer à une procédure d'asile;

réorganiser le Service des recours qui est devenu, au cours des années passées, le goulet d'étranglement de la procédure d'asile. Cette mesure revêt une importance particulière, car si l'on n'accélère pas la procédure de deuxième instance, on ne peut ni clore la procédure d'asile dans un délai convenable, ni annuler avec effet immédiat une décision d'admission provisoire. Il faudrait notamment réexaminer et améliorer les bases statistiques, la structure de gestion, le déroulement de l'activité et le système de documentation;

étudier l'éventualité d'une suppression de l'effet suspensif du recours en cas d'abus de droit;

créer un droit spécial de la procédure d'asile. L'actuelle loi sur l'asile contient quelques dispositions isolées portant spécialement sur la procédure, mais sur de nombreux points elle renvoie à la loi fédérale sur la procédure administrative. La création d'un droit approprié, tenant compte des particularités de la procédure d'asile, pourrait apporter maintes améliorations. On pourrait envisager comme point de départ, outre les suggestions qui précèdent, des dispositions spéciales concernant l'immédiateté de la procédure (elles mettraient l'accent sur le caractère oral de la procédure, éventuellement aussi en deuxième instance), les langues à utiliser, la représentation juridique de l'intéressé et son cautionnement, les délais, l'administration des preuves, les voies de droit extraordinaires, la légitimation du recours, etc.;

séparer la procédure de renvoi et la procédure d'asile, qui ont été fondues en une seule procédure lors de la première révision de la loi sur l'asile, en 1983. Bien qu'il existe une relation étroite entre les questions touchant la procédure d'asile et la procédure de renvoi, celles-ci ne sont pas identiques. La procédure de renvoi, notamment, est liée beaucoup plus étroitement au droit international que la procédure d'asile, dans laquelle l'Etat qui accorde l'asile jouit d'une plus grande marge d'appréciation politique. On pourrait envisager par ex. de limiter le recours en matière d'asile aux violations manifestes de la loi et aux abus dans l'appréciation (contrôle en vue d'exclure toute décision arbitraire), ou d'exclure le recours dans les cas manifestement infondés. Dans la procédure de renvoi cependant, il conviendrait de maintenir une autorité de recours disposant d'un plein pouvoir d'examen en ce qui concerne la question du non-refoulement. En séparant les deux procédures, qui devraient toujours avoir lieu simultanément, on pourrait par exemple faire dépendre l'accès à la procédure d'asile du lieu de franchissement de la frontière. Quiconque entrerait illégalement en Suisse n'aurait accès qu'à la procédure de renvoi et n'aurait donc pas automatiquement droit à la procédure d'asile. Dans certains cas bien fondés, l'instance chargée de la procédure de renvoi pourrait ultérieurement décider de l'accès éventuel de l'intéressé à la procédure d'asile.

Mesures en vue de renforcer la légitimité de la procédure

redoubler d'efforts pour assurer la *formation permanente* de tous les fonctionnaires, interprètes et représentants d'œuvres d'entraide participant à la procédure;

améliorer les conditions de travail, notamment celles des personnes chargées des auditions dans les cantons;

examiner une nouvelle fois les avantages et les inconvénients d'une *procédure de recours indépendante des services de l'administration*. On pourrait imaginer soit un service des recours indépendant au sein du DFJP, soit un service séparé du département, soit sa transformation en commission de recours ou en instance judiciaire;

examiner les avantages que présenterait un *service de médiation*, qui pourrait être saisi d'une affaire, dans des cas exceptionnels, en marge d'une procédure pendante. Sans que son intervention ait un effet suspensif, il pourrait concrétiser le droit du Conseil fédéral de donner des directives dans les cas particulièrement délicats au point de vue politique. Cette fonction d'ombudsman pourrait, à l'avenir, être confiée à un délégué aux réfugiés et à la politique d'asile.

Mesures en vue de liquider les dossiers en suspens

Les mesures destinées à réduire le nombre des dossiers en suspens ont un caractère d'exception et ne doivent pas être considérées comme un instrument permanent de la politique en matière d'asile. Elles visent, par une réglementation spéciale du droit de séjour de certaines catégories de requérants d'asile, à inciter ceux-ci à retirer leur demande, ce qui déchargerait les services intéressés.

appliquer une *procédure simplifiée* aux «cas anciens» (requérants d'asile se trouvant en Suisse depuis plusieurs années). En renonçant à la procédure ordinaire, on tiendrait compte du fait que, dans ces cas, une décision de renvoi ne peut plus guère être raisonnablement envisagée et exécutée. A l'heure actuelle, les «cas anciens» sont pour la plupart pendants devant la deuxième instance. Le règlement individuel de ce problème serait préférable à la «solution globale» qui a donné lieu à de nombreuses controverses;

accorder un *droit de séjour limité*, par exemple à deux ans, aux requérants d'asile qui consentent à retirer leur demande dans un certain délai. Conformément aux propositions du Conseil d'Etat du canton de Genève, on pourrait envisager, en tant que mesure extraordinaire, avant tout pour les requérants turcs dont la demande d'asile est encore en suspens devant la première instance, de laisser aux requérants le choix entre cette possibilité et le maintien de leur demande. L'autorisation de séjour limitée ne serait pas renouvelable et ne donnerait pas droit au regroupement familial. Une fois le délai écoulé, le renvoi deviendrait exécutoire;

la seule *alternative* entrant en ligne de compte serait *l'augmentation massive*, à titre temporaire, *du personnel des services du DAR et du Service des recours*, afin que les demandes puissent être traitées plus rapidement. Mais compte tenu de la situation actuelle sur le marché de l'emploi, cette mesure ne serait guère réalisable. Les renvois ne sont que plus difficiles à exécuter lorsque la procédure se prolonge pendant des années.

3.2.5

Rapatriement des requérants d'asile dont la demande a été rejetée

But

S'assurer du départ de tous les requérants d'asile qui n'ont pas obtenu, au terme de la procédure, le droit de séjourner en Suisse. Encourager leur départ volontaire. Veiller à la sauvegarde de la dignité humaine lorsque le rapatriement forcé est inévitable.

Mesures

créer les *bases statistiques* nécessaires permettant de mieux contrôler les départs;

mettre au point des *programmes d'aide au retour*, pour conseiller les personnes qui acceptent de repartir, pour faciliter leur réintégration professionnelle et améliorer leurs conditions de vie à leur retour dans leur pays;

réviser le principe du libre choix du pays dans lequel se rendent les étrangers quittant la Suisse, afin d'*éviter les migrations à l'intérieur de l'Europe*. Cela en attendant qu'une convention efficace sur le premier asile soit entrée en vigueur;

ouvrir le dialogue politique avec les cantons, afin d'assurer une *pratique uniforme d'exécution*;

formuler, en collaboration avec les cantons, des *recommandations* quant à l'exécution pratique des *mesures d'expulsion*.

3.2.6

Intégration des réfugiés reconnus

But

Assurer une intégration aussi bonne que possible des réfugiés reconnus et des personnes qui sont appelées à séjourner en Suisse pendant une période prolongée.

Mesures

faciliter l'*étude de la langue régionale*, qui est d'une importance capitale pour l'intégration de l'étranger. La langue est la clé du processus d'intégration et d'assimilation. Des mesures d'encouragement plus nombreuses sont nécessaires à cet égard, de la part de la Confédération comme des cantons;

offrir des *possibilités de formation*. Améliorer systématiquement les possibilités de formation existantes et en créer de nouvelles, afin de permettre une meilleure intégration professionnelle. Supprimer les dispositions légales qui rendent difficile ou impossible, pour divers groupes de personnes devant être intégrées, l'accès à une formation;

encourager les *projets* destinés à faciliter *l'intégration* de certains groupes de personnes posant des problèmes spécifiques à cet égard;

rendre la *formation professionnelle* possible aux enfants qui ont terminé leur scolarité, indépendamment du statut de leurs parents;

intensifier la *collaboration avec les cantons*. Depuis que la responsabilité de l'assistance des réfugiés établis a été confiée aux cantons, l'intégration des réfugiés reconnus n'est plus exclusivement l'affaire de la Confédération. Cela vaut aussi pour les personnes, par exemple, qui séjournent pour une période prolongée en Suisse en vertu d'une autorisation accordée pour des raisons humanitaires. C'est pourquoi il faut mettre au point de nouvelles formes de collaboration avec les cantons dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'aide sociale. Afin de réaliser les objectifs d'intégration, il faut désormais non seulement que la Confédération poursuive ses efforts, mais aussi que les cantons se préoccupent davantage des problèmes spécifiques posés par les réfugiés reconnus, ainsi que par d'autres personnes appelées à rester dans notre pays, dans les secteurs de l'éducation, de la formation et de l'aide sociale;

examiner les *relations* financières, administratives et d'organisation *entre la Confédération, les cantons et les œuvres d'entraide, dans le domaine de l'assistance* afin de rationaliser et de simplifier le déroulement du travail.

3.2.7 Organisation

But

Délimiter les fonctions de direction de la première instance et les fonctions de coordination qui dépassent le cadre des services du DAR et du département, afin d'assurer une politique cohérente dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

Mesures

créer un *office fédéral des réfugiés autonome*;

nommer un *délégué aux réfugiés et à la politique d'asile*, auquel incomberaient les fonctions d'état-major et de coordination.

3.2.8 Information du public

But

Améliorer l'information et la compréhension du public à l'égard des questions concernant les réfugiés et la politique en matière d'asile; obtenir un plus large consensus sur les questions fondamentales.

Mesures

développer *l'information de base* concernant les tenants et aboutissants de la situation actuelle, la procédure d'asile, les problèmes d'intégration;

développer le service d'information du DAR et du Service des recours;

soutenir les activités des institutions privées *en matière d'information publique* dans le domaine de l'asile.

3.2.9 Recherche scientifique

But

Approfondir les connaissances en ce qui concerne les causes des mouvements de réfugiés et des migrations, ainsi que leurs conséquences. Rechercher des solutions.

Mesures

participer aux *projets de recherche* du Fonds national;

participer aux activités du HCR dans le domaine de la recherche.

3.3 Intégration de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers dans une politique en matière de migrations

Les requérants d'asile et les réfugiés font partie des étrangers qui se trouvent dans notre pays. On ne peut donc pas séparer entièrement la politique d'asile de la politique à l'égard des étrangers. L'analyse des motifs qui poussent les gens à quitter leur pays a montré qu'il est parfois difficile de distinguer avec toute la netteté voulue les mouvements de fuite des mouvements migratoires. Il n'est pas non plus possible de trouver des réponses convaincantes aux questions que posent les nouvelles données du problème sans avoir une vue globale des développements de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers.

Actuellement déjà, les réglementations relatives à l'asile et aux étrangers sont complémentaires. Les requérants d'asile dont la demande a été rejetée et qui ne peuvent être renvoyés sont admis provisoirement. Ceux qui séjournent depuis longtemps en Suisse obtiennent une autorisation pour des raisons humanitaires. Chaque révision de la loi sur l'asile s'est accompagnée d'une révision du droit applicable aux étrangers. Ci-après, nous présentons les éléments d'une politique en matière de migrations, qui englobe la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers: les liens qui existent incontestablement entre ces deux domaines, la nécessité de donner une large assise démocratique à la politique en matière de migrations et de mettre au point une réglementation globale de l'immigration en constituent le point de départ.

3.3.1

Relation entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers

Jusqu'à présent, la politique à l'égard des étrangers et la politique d'asile ont été fondamentalement traitées comme des domaines distincts, réglés de façon autonome. Or, c'est la totalité des étrangers présents en Suisse qui détermine l'attitude de la population face à la question des étrangers. Les controverses suscitées par la récente initiative contre l'emprise étrangère ont précisément montré que la politique d'asile ne pouvait pas être séparée de la politique à l'égard des étrangers. L'élaboration d'une politique d'asile qui n'établirait pas de relation claire avec la politique à l'égard des étrangers n'atteindrait pas son but. Les marges de manœuvre politiques en matière d'asile ne peuvent être délimitées de manière crédible qu'en indiquant celles qui existent ou qui font défaut dans la politique à l'égard des étrangers. La politique en matière de migrations doit donc être interprétée comme une politique globale, comprenant l'ensemble des étrangers qui entrent dans notre pays ou qui le quittent, par conséquent également les réfugiés et les requérants d'asile.

3.3.2

De la nécessité d'un consensus de base sur la politique en matière de migrations...

Il faut s'attendre à ce que les divergences d'intérêt et les conflits liés à la politique en matière de migrations deviennent de plus en plus aigus au cours des années 90. Tous les vœux ne peuvent être exaucés. Comme tout indique que la pression migratoire va considérablement augmenter, il ne fait pas de doute que les frictions entre les intérêts économiques, ceux de la politique d'urbanisation, de la politique sociale et de la politique d'asile s'accroîtront aussi. En outre, compte tenu du processus d'intégration européenne, les conditions générales de la politique en matière de migrations et les instruments juridiques relatifs aux étrangers seront vraisemblablement aussi soumis, dans un proche avenir, à des modifications importantes. De nouveaux concepts politiques sont donc nécessaires aujourd'hui, afin que les intérêts et les buts opposés puissent être conciliés sur une large base politique.

La politique en matière de migrations délimite la marge de manœuvre de la politique d'asile. Si l'on entend évaluer celle-ci, il faut tout d'abord clarifier les objectifs de la politique en matière de migrations en fonction des données démographiques, sociales et économiques.

Il appartiendra au Conseil fédéral de définir ces objectifs et de les soumettre à l'opinion publique, afin que l'on puisse parvenir à un large consensus. L'ampleur et la composition de la migration constituent des questions politiques légitimes qui devraient être résolues dans le cadre d'un processus de décision démocratique, préalablement établi, et non par des initiatives périodiques préconisant des méthodes radicales, comme ce fut le cas ces deux dernières décennies. Les décisions dans le domaine de la politique de migrations doivent bénéficier d'un large soutien populaire, car c'est seulement ainsi que les possibilités d'intégration des étrangers pourront être augmentées et la paix sociale assurée.

3.3.3

... à l'élaboration d'une réglementation globale de l'immigration

La politique d'asile doit, à l'avenir, disposer d'une place autonome, mais néanmoins intégrée, dans la politique en matière de migrations. Le groupe de réflexion présente ci-après des propositions quant à la manière dont devraient se dérouler les processus de décision en vue d'une réglementation globale et périodiquement adaptée de l'immigration, dans laquelle la politique d'asile pourrait s'insérer. Il s'efforce aussi de montrer comment les problèmes relatifs à l'asile peuvent trouver des solutions plus souples dans le cadre d'une réglementation globale de l'immigration.

Cette proposition ne contient pas de recommandations concrètes en matière migratoire. Les objectifs de la politique de migrations dépendent aussi, ainsi que l'expérience le montre, de l'évolution économique, et il appartient aux instances politiques de les fixer.

3.3.4

Modèle d'une réglementation de l'immigration

La notion d'étranger au sens large

Cette proposition se fonde sur *la notion d'étranger au sens large*, qui englobe tous ceux qui séjournent de façon permanente ou temporaire dans notre pays, à l'exception des touristes et des travailleurs clandestins. Actuellement, la population étrangère résidente se compose d'un million de personnes vivant en Suisse de façon permanente (étrangers établis, détenteurs d'autorisations de séjour à l'année, fonctionnaires internationaux, etc.) et de 200 000 à 300 000 étrangers séjournant dans notre pays de façon non permanente (saisonniers, détenteurs d'autorisations de séjour de courte durée, frontaliers, requérants d'asile).

Mécanisme de régulation

S'agissant de régulation, on distingue toujours entre la population résidente permanente de nationalité étrangère et celle résidant à titre temporaire. La régulation de la *population étrangère résidant en Suisse de façon permanente*

se fait sur la base d'un *solde migratoire*, c'est-à-dire en fonction du flux des étrangers. On s'assure ainsi qu'aucun étranger établi ou détenteur d'une autorisation de séjour à l'année ne doit quitter la Suisse pour des raisons relevant de la politique en matière de migrations.

La régulation de l'effectif de *population étrangère résidant en Suisse de façon non permanente* et qui, en principe, quitte notre pays dans un délai de moins d'un an, s'effectue sur la base d'un *nombre limite*. La décision politique en matière de migrations détermine l'ampleur et la composition du groupe en cause.

La décision portant sur le solde migratoire revêt une importance particulière en ce qui concerne l'évolution à long terme de la politique en matière d'immigration. Ce solde détermine l'effectif futur de la population résidente permanente de nationalité étrangère. En revanche, la décision périodique concernant le nombre d'étrangers dont la présence en Suisse est temporaire n'a aucun effet à long terme. Ces personnes ne peuvent prétendre ni à un séjour durable dans notre pays, ni à un regroupement familial.

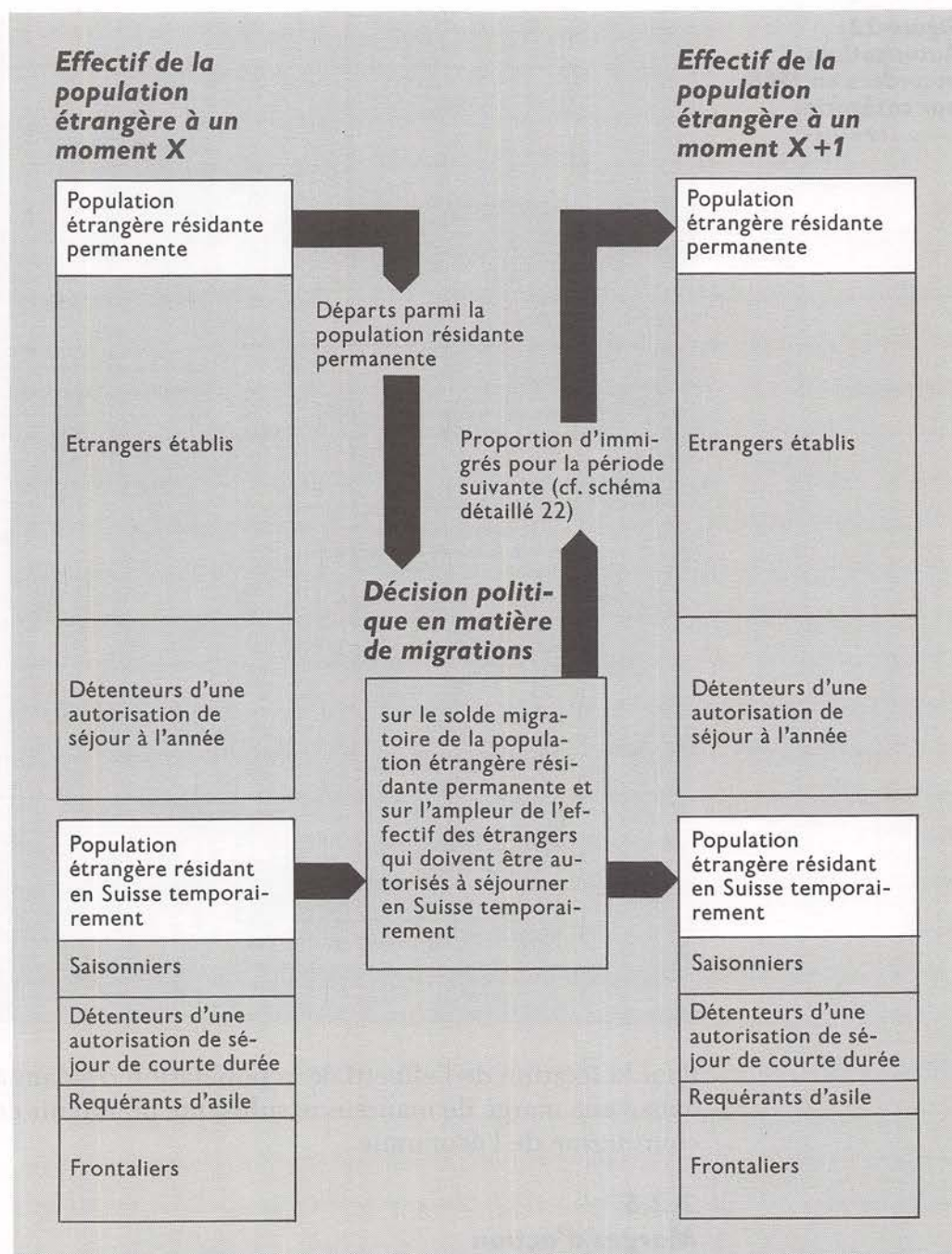
La décision concernant le solde migratoire, la composition du contingent d'immigration et l'effectif de la population étrangère résidant en Suisse de façon temporaire constitue l'instrument politique permettant d'utiliser à bon escient la marge d'action de la politique à l'égard des étrangers et, partant, de la politique d'asile, et de fixer de nouvelles priorités.

Procédure

Le Conseil fédéral (éventuellement le Parlement) prend tous les deux ans une décision concernant la politique en matière de migrations. Il fixe ainsi le nombre d'immigrants qu'il convient d'admettre, en fonction de la population étrangère résidente permanente, de même que celui des personnes pouvant être accueillies, pendant les deux années à venir, en tant qu'étrangers résidant dans notre pays à titre temporaire.

Parallèlement, il faut fixer, lors de cette décision, le nombre d'immigrés, ainsi que leur composition, c'est-à-dire déterminer le nombre d'immigrants de chaque catégorie pour la période suivante. Il faut alors tenir compte de la diversité de ces catégories d'étrangers. Certaines d'entre elles concernent des groupes de personnes ayant appartenu précédemment à la population résidente non permanente. C'est le cas, par exemple, des saisonniers dont l'autorisation a été transformée en autorisation de séjour à l'année et souvent aussi des réfugiés reconnus, de ceux qui sont admis provisoirement ou de ceux qui constituent des cas humanitaires de rigueur et qui relevaient auparavant de la catégorie des requérants d'asile. Le statut de certaines catégories est déterminé par des engagements relevant du droit international public. Actuellement, c'est le cas en partie pour le regroupement familial et, dans tous les cas, pour les réfugiés reconnus. Ces catégories ne peuvent faire l'objet que d'estimations, car elles échappent à un contingentement fixe. Pour d'autres catégories, en revanche, le nombre peut être fixé librement et la décision à cet égard relève de l'appréciation politique. En fonction de celle-ci, il est également possible de décider la création de nouvelles catégories, par exemple en vue du processus d'intégration européenne ou afin de

Figure 21:
Influence des décisions politiques en matière de migrations sur l'effectif des étrangers



résoudre certains problèmes spécifiques de la politique en matière d'asile ou de la politique à l'égard des étrangers, telle, par exemple, la liquidation des dossiers en suspens. Dans les conditions actuelles du droit d'asile et du droit applicable aux étrangers, la proportion d'immigrés se décomposerait comme suit (chiffres de 1987-1988).

Pour cette période, le solde migratoire a été de + 30 000 personnes, le nombre des départs étant d'environ 50 000 et celui des entrées d'environ 80 000. Le nombre de 80 000 immigrants s'est réparti selon les catégories suivantes:

Figure 22:
Autorisations
accordées en 1988,
par catégories

(sources: OFE, DAR)

Regroupement familial	30 000	Fonctionnaires internationaux	4 000
Contingents de main-d'œuvre (moins de 12 mois)	17 000	Détenteurs d'autorisations de séjour de courte durée	3 500
Autorisations saisonnières transformées en autorisations à l'année	10 000	Admissions provisoires	300
Ecoliers, étudiants	10 000		
Cas de rigueur	2 500		
Réfugiés reconnus	800		
Autres (mariages avec Suissesses retours en Suisse)	16 000		
TOTAL des autoris. accordées	86 548		

Pour la fixation de l'effectif de la population résidant à titre temporaire, il existe une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des besoins à court terme de l'économie.

3.3.5 Marges d'action

La **politique actuelle à l'égard des étrangers** ne laisse que peu de marge à l'action politique, en raison des différents droits à l'immigration et des nombreux aspects économiques qui doivent être pris en considération. De son côté, la **politique d'asile** a perdu toute liberté d'action, car outre les personnes persécutées et menacées, ce sont plusieurs milliers d'étrangers en quête d'un emploi qui, annuellement, ont demandé, durant cette décennie, à bénéficier d'une procédure d'asile dans le seul but d'obtenir une autorisation de séjour temporaire, laquelle leur aurait été refusée selon le droit applicable aux étrangers. Le fait que les règles du droit applicable aux étrangers aient été éludées par le biais des demandes d'asile a placé le droit en matière d'asile dans une situation difficile. Un aperçu des possibilités d'aménagement dans ces deux domaines politiques permet de voir où se situent les possibilités de solutions pragmatiques et souples (cf. ch. 2.2.6, politique à l'égard des étrangers).

3.3.6

Conséquences sur la politique d'asile

Les effets de la mise en pratique de cette proposition sur la politique d'asile offrent un intérêt particulier. Le contingent d'immigrants devrait, conformément au modèle envisagé, prévoir **trois catégories relevant de la politique d'asile: les réfugiés reconnus, y compris ceux pour lesquels des contingents ont été fixés, les requérants admis provisoirement et les cas humanitaires**. Si la Suisse veut pouvoir continuer à tenir ses engagements sur le plan international – ce que le groupe de réflexion recommande sans restriction – la catégorie des réfugiés reconnus joue, ainsi que nous l'avons déjà souligné, un rôle particulièrement important. En effet, son effectif ne peut pas être fixé de manière définitive, car s'il arrivait qu'un nombre extraordinairement élevé de réfugiés présentent une demande d'asile, il faudrait qu'ils puissent trouver protection chez nous, même si leur nombre dépassait tous les chiffres prévus. Théoriquement, cela pourrait aussi être valable pour les admissions provisoires.

L'expérience montre cependant que toute planification n'est pas impossible en ce qui concerne le nombre des réfugiés reconnus annuellement. Dans les années 80, il n'a jamais dépassé le chiffre de 2000. Un aperçu des quarante dernières années montre même que la Suisse n'a jamais accordé l'asile à plus de 2000 personnes au cours d'une même année, à moins d'une décision politique du Conseil fédéral à cet égard. La catégorie des réfugiés reconnus engloberait, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les réfugiés reconnus à l'issue d'une procédure individuelle, les membres de leurs familles arrivés ultérieurement et les personnes venant d'un pays de premier asile. Le modèle présenté **n'exclut nullement, à l'avenir, les procédures individuelles d'asile et de renvoi**. Les mesures proposées sous chiffre 3.2.2 en matière de procédure ne perdent donc rien de leur importance.

Le modèle proposé innove en incluant les requérants d'asile dans la population étrangère résidant en Suisse temporairement. Ce faisant, il tient compte de la réalité. En effet, les requérants d'asile qui se trouvent dans notre pays représentent aujourd'hui un facteur important sur le plan social comme sur celui de la politique à l'égard des étrangers; leur rôle économique dans certains secteurs est indéniable aussi. Cependant, leur nombre ne peut pas être déterminé d'avance avec précision. Il dépend du nombre des nouvelles demandes, de l'examen des demandes, du nombre des renvois et du règlement des dossiers en suspens. L'évolution de la situation au cours des années 80 permet d'avancer certains chiffres. Depuis 1985, le nombre des requérants d'asile oscille entre 23 000 et 30 000. Si l'on parvenait effectivement à réduire la procédure à une durée de 6 à 9 mois, leur effectif tomberait au-dessous de 20 000.

Dans l'ensemble, le modèle proposé offre aussi davantage de souplesse à la politique d'asile. Il permettrait, par exemple, de prendre des mesures pour éliminer les anciens dossiers.

3.3.4 Conoscenza con la politica d'Italia

Le elezioni del 2001 sono state per l'Italia un momento storico. Per la prima volta in un paese democratico, il potere è passato da una classe politica che aveva governato per 50 anni a una nuova classe politica che aveva governato per 10 anni. Questo è un fatto che ha avuto un impatto profondo sulla società italiana. La politica è diventata un argomento di discussione per tutti. La gente si è interessata di più alla politica e ha cominciato a votare in base a programmi e non solo a nomi. Questo è un segno di maturità democratica. La gente ha capito che la politica è un servizio che deve essere reso alla società. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con onestà e integrità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con passione e dedizione. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con coraggio e fermezza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con umiltà e modestia. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con rispetto e tolleranza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con empatia e solidarietà. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con amore e dedizione. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con orgoglio e自豪. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con dignità e onore. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con nobiltà e generosità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con saggezza e prudenza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con giustizia e equità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con verità e sincerità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con coraggio e fermezza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con umiltà e modestia. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con rispetto e tolleranza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con empatia e solidarietà. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con amore e dedizione. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con orgoglio e自豪. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con dignità e onore. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con nobiltà e generosità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con saggezza e prudenza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con giustizia e equità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con verità e sincerità.



Il fatto che la gente si sia interessata di più alla politica è un segno di maturità democratica. La gente ha capito che la politica è un servizio che deve essere reso alla società. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con onestà e integrità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con passione e dedizione. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con coraggio e fermezza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con umiltà e modestia. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con rispetto e tolleranza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con empatia e solidarietà. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con amore e dedizione. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con orgoglio e自豪. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con dignità e onore. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con nobiltà e generosità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con saggezza e prudenza. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con giustizia e equità. La gente ha capito che la politica è un lavoro che deve essere fatto con verità e sincerità.

4

OPTIONS

4.1	<i>Options concernant la politique internationale à l'égard des réfugiés</i>	88–89
4.2	<i>Options dans le domaine de la politique d'asile</i>	89–96
4.2.1	Maintien de la séparation entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers	90
4.2.2	Ajustement de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers	95

L'analyse de la situation initiale et de ses possibilités d'évolution suffit déjà à montrer que notre pays sera de plus en plus confronté aux phénomènes migratoires internationaux, et que même un Etat souverain aussi bien organisé que la Confédération suisse ne sera plus à même de maîtriser seul les problèmes de la politique démographique, d'asile et d'immigration. En tentant d'exercer une influence sur les mouvements migratoires et les flux de réfugiés, tout Etat est inévitablement entraîné dans les conflits soulevés par des buts divergents. Ainsi, par exemple, la question se pose de savoir s'il faut soutenir tout d'abord les intérêts économiques ou les aspirations humanitaires, et s'il faut prendre pour ligne directrice de l'action politique la paix sociale à l'intérieur du pays ou la solidarité internationale. Puisque des buts divergents ne peuvent guère être atteints simultanément, il faut tout au moins mettre en évidence d'éventuels conflits d'intérêts et les évaluer au plan politique. Une politique de réaction au coup par coup, voire une politique de défense ne seraient en aucun cas satisfaisantes dans le domaine des réfugiés et de l'asile, et ne sauraient aboutir à des résultats positifs.

Les options présentées ci-après ont pour objectif de montrer où se situe la future marge de manœuvre du Conseil fédéral dans une telle politique en matière d'asile et de réfugiés et de mettre en évidence les conséquences des diverses possibilités de stratégie.

Ces options se fondent sur l'hypothèse

que l'afflux de requérants d'asile et de réfugiés maintiendra sa tendance actuelle;

que les conditions de la politique intérieure, en Suisse, ne se modifieront pas fondamentalement;

que la Suisse ne sera pas impliquée dans un conflit armé, ni touchée par une catastrophe;

que la Suisse pourra conserver une certaine autonomie en dépit du processus international d'intégration.

Selon leurs domaines d'application, les projets présentés ici sous forme d'options se répartissent entre la politique internationale à l'égard des réfugiés, la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers. Ceux qui portent sur la politique étrangère entendent combattre les causes de la misère des réfugiés et endiguer ainsi, à long terme, les effets négatifs de ce phénomène sur la politique intérieure de la Suisse. Les modèles de stratégie relevant de la politique intérieure peuvent apporter une réponse aux problèmes qui se poseront à notre pays, en raison de l'afflux croissant des demandes d'asile et d'immigration auquel il faudra faire face au cours de la prochaine décennie.

Lorsqu'il parle de la «poursuite de la politique actuelle», le groupe de réflexion fait allusion au maintien de l'orientation fondamentale de la politique suivie jusqu'à présent, son adaptation en fonction de l'évolution des conditions et des besoins n'étant nullement exclue.

4.1

Options concernant la politique internationale à l'égard des réfugiés

Il s'agit de projets qui auraient une influence sur les conditions existant à l'étranger.

Option A

Poursuite de la politique internationale actuelle à l'égard des réfugiés

Comme le montre clairement l'annexe VII, la Suisse a depuis toujours contribué à soulager la misère des réfugiés dans le monde entier. On peut envisager une poursuite de ce genre d'actions et de programmes sans grands changements, ni au point de vue qualitatif ni au point de vue quantitatif.

Mesures

aucune initiative supplémentaire

Conséquences possibles

Les perspectives relatives au budget de la Confédération ne prévoient qu'une lente augmentation des moyens consacrés à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Il ne serait pas possible à la Suisse de prendre une part plus active à de nouvelles campagnes qui seront organisées en faveur des réfugiés et à la lutte contre les causes de fuite.

Dans la mesure où la Suisse reste dans la moyenne des Etats membres de l'OCDE et que ses prestations se situent, par conséquent, nettement au-dessous de celle des autres Etats européens, notre pays ne serait guère en mesure d'inciter d'autres Etats à entreprendre d'importantes actions dans ce domaine;

L'aide humanitaire et la coopération au développement resteraient insuffisantes par rapport aux besoins.

Conséquences sur l'organisation et la législation

Dans le secteur de l'administration et des œuvres d'entraide privées, aucune modification ne serait nécessaire au point de vue de l'organisation et des structures;

les crédits cadres pour la coopération au développement et l'aide humanitaire devraient être renouvelés régulièrement. Il n'y aurait pas lieu de réviser la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

Option B**Engagement accru dans la lutte contre les causes de l'émigration et dans l'aide aux pays de premier asile**

Il s'agit de mettre en œuvre de façon encore plus ciblée qu'aujourd'hui les moyens à disposition dans les domaines de la coopération au développement, l'aide humanitaire, l'aide financière, la défense des droits de l'homme, ainsi que de la politique des bons offices et de la politique économique extérieure, afin d'endiguer les problèmes de réfugiés et de migrations et contribuer à apaiser ou à régler les conflits de nature internationale ou nationale qui subsistent.

Mesures

arrêter les mesures mentionnées sous chiffre 3.1

Conséquences possibles

l'image de la Suisse pourrait être améliorée, car notre pays prouverait qu'il ne se préoccupe pas uniquement de son propre bien-être mais qu'il s'intéresse aussi aux problèmes des pauvres et des opprimés;

notre capacité d'adaptation serait accrue et la Suisse aurait davantage de possibilités de participer à des campagnes internationales de secours ou d'en organiser.

Conséquences sur l'organisation et la législation

la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale devrait être révisée; il conviendrait notamment d'examiner les possibilités d'étendre, et d'orienter en partie différemment, les activités de la Suisse dans ce domaine (politique étrangère, relations économiques et financières, défense des droits de l'homme);

il serait nécessaire d'améliorer la collaboration interdépartementale; les moyens financiers destinés à la coopération au développement et à l'aide humanitaire devraient être sensiblement augmentés;

les structures administratives devraient éventuellement être adaptées à des besoins nouveaux. L'effectif du personnel de la DDA et de l'OFAEE, en particulier, devrait être augmenté.

4.2

Options dans le domaine de la politique d'asile

Il s'agit de propositions dont la réalisation aurait une influence sur la situation intérieure du pays. Les effets qui pourraient en résulter sont répartis selon quatre critères principaux, à savoir: l'évolution démographique, le

climat politique, le marché de l'emploi et les dépenses. Les conséquences ne seraient pas les mêmes selon les mesures choisies et selon le moment auquel elles seraient mises en œuvre. Étant donné que des modifications à court terme survenant dans d'autres secteurs politiques seraient susceptibles d'influer plus fortement sur la situation, il s'agit ici surtout de spéculations.

Trois variantes sont décrites ci-après. Les deux premières partent du principe que la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers continueront à former deux domaines distincts. La troisième prévoit une combinaison de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers, les deux domaines réunis formant une politique globale en matière de migrations.

4.2.1

Maintien de la séparation entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers

La politique et la pratique en matière d'asile restent distinctes de la politique à l'égard des étrangers, sans égard aux modifications éventuelles pouvant intervenir dans ce dernier domaine.

Option I

Maintien de la politique actuelle en matière d'asile

La politique et la pratique en matière d'asile restent fondées sur l'actuelle loi sur l'asile. La politique de limitation du nombre des étrangers est maintenue, et l'on s'accommode de ce que certaines dispositions du droit régissant les étrangers soient contournées lorsque la conjoncture économique est favorable.

Mesures

utiliser entièrement la marge légale d'action que laisse la législation en vigueur dans le domaine de l'asile; appliquer, au besoin, l'article 9 de la loi sur l'asile en cas d'afflux extraordinaire de requérants d'asile;

limiter l'accélération de la procédure à certains groupes spécifiques de requérants d'asile;

lutter contre les abus dans la limite des possibilités et de l'infrastructure existantes;

éprouver les possibilités d'harmonisation avec les autres pays d'accueil.

Conséquences possibles

Évolution démographique:

augmentation de la population étrangère résidente à la suite d'une immigration incontrôlable dans le domaine de l'asile, et d'une immi-

gration continue de main-d'œuvre étrangère en raison d'une situation conjoncturelle favorable.

Climat politique:

mécontentement accru au sein de la population à l'égard des requérants d'asile qui entrent illégalement en Suisse et présentent des demandes d'asile infondées, voire abusives;

perte de confiance dans les possibilités réelles de contrôle de la politique en matière d'asile et de la politique à l'égard des étrangers;

désaccord croissant dans le domaine de la politique d'asile;

mécontentement accru face à «l'emprise étrangère» et conflits sociaux prévisibles;

multiplication des situations conflictuelles dans les milieux des requérants d'asile;

problèmes d'intégration de plus en plus aigus;

difficultés d'exécution croissantes dans les cantons;

multiplication des difficultés liées au fédéralisme en ce qui concerne l'hébergement des requérants d'asile;

difficultés persistantes de délimitation et de coordination entre le domaine de l'asile et celui des étrangers;

marge d'action réduite en ce qui concerne les mesures qui tendent à la libéralisation de la circulation des personnes en Europe.

Marché de l'emploi:

augmentation de la main-d'œuvre non qualifiée;

concurrence livrée à la main-d'œuvre étrangère admise selon la procédure régulière;

emploi de requérants d'asile dans les professions qui manquent de personnel, d'où segmentation du marché de l'emploi.

Dépenses:

subventions indirectes à une main-d'œuvre bon marché;

frais de procédure et d'assistance plus élevés suite à une augmentation constante du nombre des demandes d'asile et à la nécessité d'accroître l'effectif du personnel, en première et en deuxième instances, afin de venir à bout du nombre croissant de dossiers en suspens;

accroissement des difficultés de recrutement et diminution de la motivation chez les collaborateurs des services compétents en matière d'asile, fluctuations de plus en plus nombreuses (coûts sociaux).

Conséquences sur l'organisation et la législation

augmentation constante du personnel en première et en deuxième instances, dans les services compétents en matière d'asile, ainsi que dans les services cantonaux et les œuvres d'entraide privées, au fur et à mesure que les demandes d'asile se multiplient;

manque de locaux dans les bâtiments de l'administration;

transformation des services du DAR en un office fédéral;

adaptations périodiques de l'ordonnance sur l'asile et de la LSEE.

Option II

Restructuration de la politique d'asile

La politique d'asile est adaptée aux changements de situation, la pratique est plus différenciée et les services qui l'assurent acquièrent un nouveau statut. Leur efficacité est améliorée par des simplifications de la procédure. L'usage abusif de la procédure d'asile est combattu de façon plus systématique.

Mesures

arrêter les mesures proposées sous chiffre 3.2

Conséquences possibles

Evolution démographique:

en cas de conjoncture favorable, augmentation de la population en raison de la poursuite de l'immigration dans le secteur régi par la législation sur les étrangers;

immigration mieux contrôlée dans le domaine de l'asile, grâce à des moyens juridiques plus adéquats.

Climat politique:

débat politique sur une nouvelle révision de la loi sur l'asile offrant la perspective d'améliorer le consensus à propos de la politique d'asile. Une certaine zone grise subsiste entre le secteur de l'asile et le domaine régi par la législation sur les étrangers;

charges supplémentaires pour les organes cantonaux et communaux d'exécution dans le domaine de l'asile;

gain de confiance envers les autorités responsables de l'asile et crédibilité accrue de la pratique en matière d'asile;

situation moins favorable pour les personnes soumises à la législation sur les étrangers que pour les étrangers originaires de régions en état de crise.

Marché de l'emploi:

en cas de conjoncture favorable, de faible taux de chômage et de maintien des mesures de limitation, risque de contournement des dispositions relevant de la législation sur les étrangers et des objectifs fixés à la politique de l'emploi, du fait que les étrangers désireux d'immigrer emprunteraient la voie de la demande d'asile.

Dépenses:

frais supplémentaires en raison de l'augmentation provisoire du personnel en deuxième instance.

Conséquences sur l'organisation et la législation

transformation des services du DAR en un office fédéral et nomination d'un délégué du Conseil fédéral aux réfugiés et à la politique d'asile;

augmentation provisoire du personnel dans les services de deuxième instance, afin de liquider les cas anciens;

nécessité de redoubler d'efforts en vue d'une harmonisation de la législation avec celle des autres Etats européens;

révision de la loi sur l'asile;

révision de la LSEE;

révision éventuelle de la Constitution (nouveau statut).

Option III**Restructuration de la politique en matière d'asile et de la politique à l'égard des étrangers**

La politique à l'égard des étrangers et la politique en matière d'asile sont adaptées aux nouvelles conditions et conçues de manière plus souple. L'efficacité du personnel est améliorée dans les services chargés des questions d'asile et dans ceux qui relèvent de la police des étrangers. Les abus commis à l'égard de la procédure d'asile, de même que le travail clandestin, sont combattus de façon plus systématique. Les deux domaines politiques en cause restent cependant séparés et ne sont pas coordonnés quant à la matière.

Mesures

en ce qui concerne l'asile, arrêter les mesures mentionnées sous chiffre 3.2;

en ce qui concerne les étrangers, redéfinir la politique actuelle, le cas échéant en instituant à cet effet un groupe de travail interdépartemental.

Conséquences possibles:**Evolution démographique:**

augmentation de la population, due à l'immigration dans le secteur des étrangers et dans celui de l'asile;

meilleur contrôle de l'évolution démographique dans le secteur des étrangers et dans celui de l'asile;

Climat politique:

débats politiques concernant la révision des lois dans le secteur des étrangers et dans celui de l'asile, ainsi que leurs recoupements;

suppression possible des abus dans les deux domaines grâce à une meilleure subordination des personnes demandant asile et protection, ainsi que des étrangers désirant immigrer en Suisse et y trouver un emploi, aux instruments réglementaires prévus à cet effet, partant, confiance accrue dans les autorités des deux secteurs.

Marché de l'emploi:

adaptation plus souple du nombre des travailleurs étrangers aux besoins de l'économie;

dans le domaine de l'asile, limitation des abus commis par des étrangers en quête d'un emploi, dont la demande d'asile n'est pas fondée;

en cas de conjoncture favorable, de faible taux de chômage et de maintien des mesures de limitation: risque de contournement des dispositions de la législation sur les étrangers et des objectifs fixés à la politique de l'emploi, du fait que les étrangers désireux d'immigrer emprunteraient la voie de la demande d'asile.

Dépenses:

dans le domaine de l'asile, frais supplémentaires dus à une augmentation provisoire du personnel en deuxième instance.

Conséquences sur l'organisation et la législation

transformation des services du DAR en un office fédéral;

révision totale de la loi sur l'asile;

révision totale de la LSEE;

révision éventuelle de la Constitution (nouveau statut).

4.2.2

Ajustement de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers

Option IV

Instauration d'une politique en matière de migrations

La politique d'asile devient partie intégrante d'une politique globale en matière de migrations et s'harmonise avec la politique à l'égard des étrangers. Celle-ci ne se limite pas à des mesures défensives de gestion, mais devient une politique d'immigration qualitative. L'une et l'autre réunies constituent les éléments constructifs d'une politique démographique suisse.

Mesures

arrêter les mesures mentionnées sous chiffre 3.3

Conséquences possibles

Evolution démographique:

meilleur contrôle de la politique démographique, en ce qui concerne l'immigration, par la fixation d'un solde migratoire;

augmentation de la population du fait de l'immigration, pour autant qu'il existe un consensus à cet égard. A long terme, stabilisation.

Climat politique:

suppression des abus et des injustices dans la pratique de l'asile et la pratique à l'égard des étrangers;

confiance accrue dans les autorités responsables de la politique des étrangers et de l'asile, grâce à une plus grande transparence des décisions concernant la politique en matière d'immigration;

renforcement du débat public concernant les buts de la politique à l'égard des étrangers et de la politique en matière d'asile.

Marché de l'emploi:

gestion de l'effectif des étrangers en fonction des besoins et des objectifs démographiques, humanitaires, économiques, sociaux et culturels;

confrontation des besoins du marché de l'emploi et des nécessités d'ordre humanitaire.

Dépenses:

aucun coût supplémentaire.

Conséquences sur l'organisation et la législation

- transformation des services du DAR en un office fédéral;
- stabilisation de l'effectif du personnel dans les services de première et de deuxième instances;
- institution d'un délégué à la politique en matière de migrations chargé des tâches de coordination au sein de l'administration fédérale, ainsi que sur le plan national et international;
- révision totale de la loi sur l'asile;
- révision de la LSEE;
- révision de l'OLE;
- révision éventuelle de la Constitution (nouveau statut).

5

RECOMMANDATIONS

5.1.	<i>Recommandations concernant les options</i>	99
5.2.	<i>Recommandations quant à la réalisation</i>	100

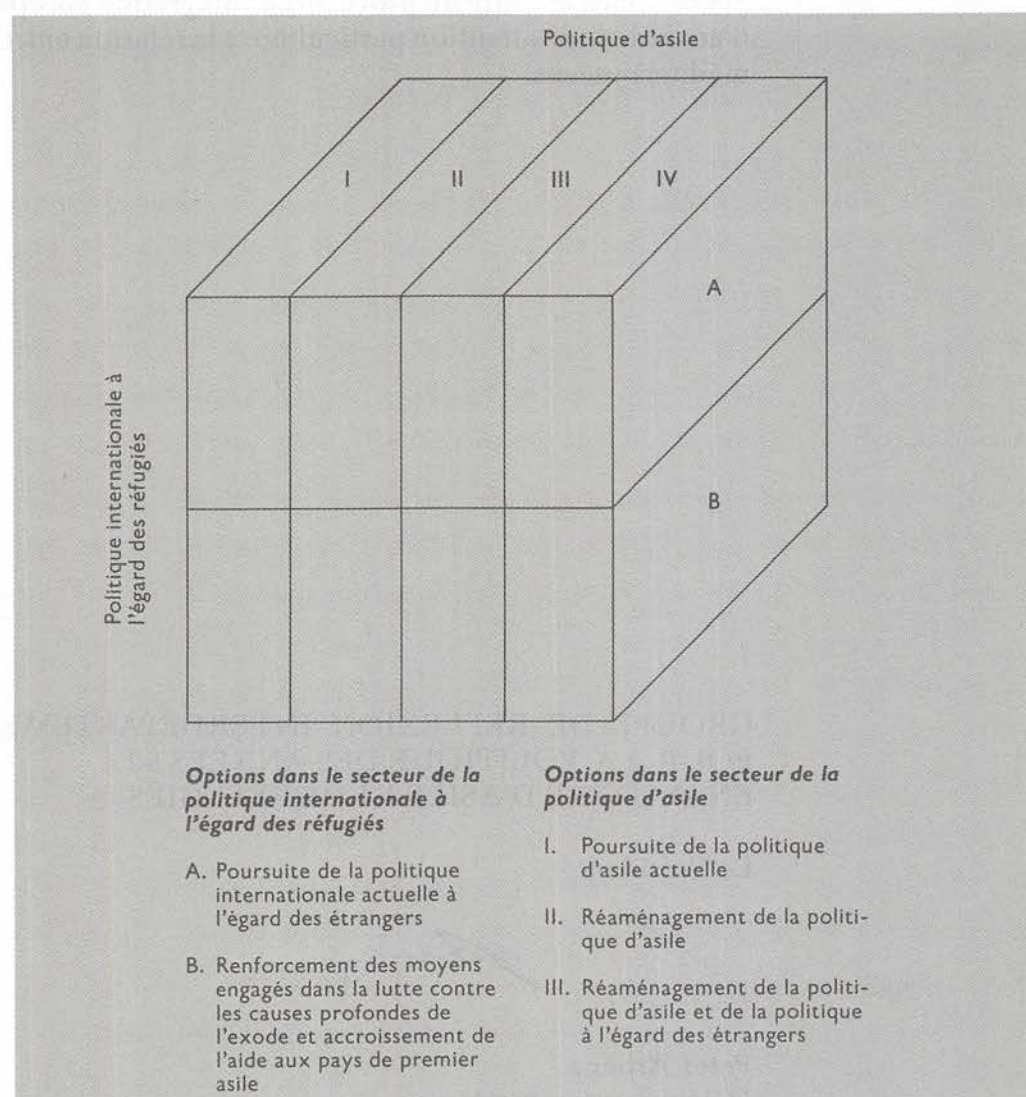
5.1 Recommandations concernant les options

5.1 Recommandations concernant les options

En ce qui concerne la politique internationale à l'égard des réfugiés, le groupe de réflexion recommande l'option B.

Dans le domaine de la politique d'asile, il recommande de renoncer aux options I et II, et de chercher des solutions qui s'inspirent des options III ou IV. La majorité du groupe recommande l'option IV. Une minorité estime que l'option III présente un plus grand nombre d'avantages.

Dans l'ensemble, le groupe de réflexion recommande d'associer l'option B et l'option IV.



5.2 Recommandations quant à la réalisation

A court terme (1 à 2 ans), il convient de réaliser les mesures ne nécessitant pas de révisions législatives. En outre, l'administration fédérale devra prendre les mesures d'organisation nécessaires.

A moyen terme (3 à 5 ans), il faut adopter les mesures indiquées qui concernent la procédure d'asile et nécessitent une révision de la loi sur l'asile ainsi que de la LSEE. Dans le même temps, les mesures relevant du domaine de l'asile et de la législation sur les étrangers devront être ajustées; une réglementation exhaustive de l'immigration devra éventuellement être élaborée (politique en matière de migrations).

A long terme (6 à 10 ans), il faudra veiller à ce que la Suisse coordonne sa politique en matière d'asile et de réfugiés avec celle des autres pays européens. Dans le cadre du processus d'intégration européenne, il conviendra d'accorder une attention particulière à la relation entre la Suisse et les Etats méditerranéens.

GROUPE DE REFLEXION INTERDÉPARTEMENTAL
POUR LA POLITIQUE DES ANNÉES 90
EN MATIÈRE D'ASILE ET DE RÉFUGIÉS

Le Président



Peter Arbenz
Délégué aux réfugiés

ANNEXESAnnexe I

Liste des membres du groupe de réflexion interdépartemental

Annexe II

Liste des experts consultés par le groupe de réflexion

Annexe III

Etude sur la politique d'asile concernant le degré d'information et l'attitude générale face aux questions touchant la politique en matière d'asile et de réfugiés

Annexe IV

Définitions

Annexe V

Tableau comparatif de la situation en Europe dans le secteur de l'asile

Annexe VI

Aperçu des organes internationaux de coordination en Europe et de leur appartenance géographique

Annexe VII

Prestations suisses en faveur des réfugiés dans le tiers monde au cours des années 1984 à 1987

Annexe VIII

Organigrammes de l'administration fédérale, du DAR et du service des recours

Liste des membres du groupe interdépartemental de stratégieMembres

M. Peter Arbenz (président)
Délégué aux réfugiés du Conseil fédéral
DFJP

M. Mario Corti
Ambassadeur
Directeur suppléant, Office fédéral des affaires économiques
extérieures
DFEP

M. Edouard Crittin
Sous-directeur
Office fédéral des étrangers
DFJP

M. Jean-François Giovannini
Sous-directeur
Direction de la coopération au développement et de l'aide
humanitaire
DFAE

M. Urs Hadorn
Directeur suppléant
Délégué aux réfugiés
DFJP

M. Walter Schmid
Secrétaire central
Office central suisse d'aide aux réfugiés
Zurich

M. Rudolf Weiersmüller
Ambassadeur
Coordinateur en matière de politique internationale des
réfugiés
DFAE

M. Gottfried Zürcher
Chef du service juridique
Délégué aux réfugiés
DFJP

Observateur permanent

M. Dieter Grossen
Chef de division
Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du
travail
DFEP

Secrétariat

M. Martin Zwahlen
Délégué aux réfugiés
DFJP

Mme Bernadette Pilloud
Délégué aux réfugiés
DFJP

Liste des experts consultés par le groupe de stratégie

M. Jean-Max Baumer, Professeur
Institut für Lateinamerika-Forschung
und Entwicklungszusammenarbeit
St-Gall

M. Dominique von Burg
Télévision Suisse Romande
Genève

M. Werner Ebersold
Schweizerische Gesellschaft für
praktische Sozialforschung
Zurich

M. Jacques-Simon Eggly
Conseiller national
Genève

M. Richard Gerster
Koordinator der Arbeitsgemeinschaft
Swissaid/Fastenopfer/Brot für Brüder/Helvetas
Richterswil

Mme Lise Girardin
Présidente de la Commission fédérale
pour les problèmes des étrangers
Onex

M. Alfred A. Häslér
Publiciste
Zurich

M. Werner Haug
Chef de division
Division de la population et de l'emploi
Office fédéral de la statistique
DFI

M. Hans Joachin Hoffmann-Novotny, Professeur
Soziologisches Institut, Universität Zürich
Zurich

M. Helmut Hubacher
Conseiller national
Bâle

M. James Karnusian
Pasteur
Gstaad

M. Ulrich Klöti, Professeur
Forschungsstelle für politische Wissenschaft
Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik
Universität Zürich
Zurich

M. Mathias Krafft, Professeur
Ambassadeur
Directeur de la Direction du droit international public
DFAE

M. Ernst Mühlemann
Conseiller national
Ermatingen

M. Franz Neff
Agentur für Werbung + PR
Neff & Pidoux
Berne

M. Jacques Pilet
Rédacteur en chef de l'Hebdo
Lausanne

M. Hans Ruh, Professeur
Theologisches Seminar Zürich
Zurich

M. Kurt Spillmann, Professeur
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse ETH Zürich
Zurich

M. Paul Trappe, Professeur
Soziologisches Seminar, Universität Basel
Bâle

M. Pierre André Tschumi, Professeur
Oekologie, Universität Bern
Meikirch

M. Jonas Widgren
Coordinateur pour les consultations inter-
gouvernementales sur les demandeurs d'asile
en Europe et en Amérique du Nord
Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
Genève

Liste des membres consultés de gouvernements cantonaux

M. Paul Brandenburg
Regierungsrat
Schwyz

M. Hermann Bürgi
Regierungsrat
Frauenfeld

M. Hans Hofmann
Regierungsrat
Zurich

M. Daniel Schmutz
Conseiller d'Etat
Lausanne

M. Karl Schnyder
Regierungsrat
Bâle-Ville

M. Jacques Vernet
Conseiller d'Etat
Genève

Membres consultés de la Commission fédérale pour les
questions relatives aux réfugiés

M. Karl Aeschbach
Gewerkschaftssekretär
Berne

Mme Madeleine von Ah
Geschäftsstellenleiterin
Hünenberg

Mme Ursula Bäuml
Conseillère nationale
Berne

M. Theo Fischer
Conseiller national
Wohlen (AG)

M. Dominique Lang
Directeur, Centre social protestant
Chêne-Bougeries

M. Peter Huber
Fürsprecher
Wohlen (BE)

M. Peter Kottusch
Chef der kantonalen Fremdenpolizei
Zurich

M. Beda Marthy
Lucerne

M. Luciano Morelli
Capo della Polizia cantonale d. stranieri
Bellinzona

M. Franz Steinegger
Conseiller national
Altdorf

M. Paul Urner
Fürsorgeamt der Stadt Zürich
Zurich

M. Bruno Widmer
Verbandssekretär
Zurich

M. Bernard Ziegler
Conseiller d'Etat
Genève

UNIVERSITE DE ZURICH

Institut de science politique
Département de politique
intérieure et comparée

ETUDE DE LA POLITIQUE D'ASILE

Connaissance et attitudes au sujet de questions portant sur
la politique d'asile et à l'égard des réfugiés

Rapport sur les résultats d'une enquête faite à la demande du
Délégué aux réfugiés

En complément aux analyses VOX de juin 1988.

Le responsable: Prof. Ulrich Klöti

Collaboration: M. Harald Amschler

Traduction du service de traduction
du Délégué aux réfugiés

1 ENONCE DE LA QUESTION

Dans le cadre des discussions relatives à une nouvelle politique d'asile et à l'égard des réfugiés qui ont eu lieu au sein du groupe de stratégie interdépartemental présidé par le Délégué aux réfugiés, on s'est notamment interrogé sur l'attitude des Suissesses et Suisses face à des questions fondamentales que soulèverait une nouvelle politique.

Le 5 avril 1987, lors de la votation populaire sur la révision de la loi sur l'asile, les citoyens ont été appelés à se prononcer sur certaines questions de politique d'asile. Une majorité s'est déclarée favorable à ce que la Confédération poursuive sa politique d'asile et traite plus rapidement les problèmes urgents. Une forte polarisation de l'opinion publique s'est manifestée à cette occasion: pour une minorité, la dite révision constituait une sérieuse limitation d'une politique humanitaire et un durcissement inacceptable de la politique d'asile (VOX II 1987).

Il s'agit donc principalement dans la présente analyse de clarifier, d'une part, les points particuliers de la politique actuelle qui soulèvent l'opposition des citoyens et, d'autre part, ceux dont les ébauches de solution emportent l'adhésion.

Les questions ont été conçues par le Délégué aux réfugiés et présentées sous forme de questionnaire par l'Institut de science politique de l'Université de Zurich "Forschungsstelle für Politische Wissenschaft (Abt. Innenpolitik/Vergleichende Politik)". La Société Suisse de Recherches Sociales Pratiques a procédé aux 1067 interviews dans le cadre des analyses VOX relatives à la votation fédérale de juin 1988. Les personnes à interviewer ont été choisies selon la méthode des quotas, ce qui donnait lieu à un échantillon représentatif dont la marge d'erreur varie entre 3 et 5 %. L'Institut de science politique "Forschungsstelle für Politische Wissenschaft" (Prof. U. Klöti) est responsable de l'interprétation des résultats, de même que de la rédaction du présent rapport.

2 ETAT DES CONNAISSANCES

Les questions relatives à l'asile et aux réfugiés figurent au nombre des sujets les plus fortement controversés de la politique suisse. Elles suscitent de vives discussions dans les cercles, dans la presse et les médias; elles déclenchent des campagnes à l'occasion de votations et se répercutent jusque dans les élections cantonales et locales.

A vrai dire, vu la nature explosive du sujet, on devrait s'attendre à ce que les citoyens soient bien informés sur ces problèmes et leurs causes. Les résultats de l'enquête vont toutefois décevoir ces attentes.

2.1 Nombre des requérants d'asile et réfugiés

Pour commencer, les personnes interviewées ont dû indiquer, sur environ un million d'étrangers vivant en Suisse, combien étaient des requérants d'asile.

Tableau 1

Nombre des requérants d'asile et réfugiés en Suisse

Nombre	abs.	%
10'000	130	12
50'000	335	32
100'000	246	23
200'000	96	9
Ne sait pas/aucune idée	260	24
Total	1067	100

Un coup d'oeil au tableau 1 montre qu'un tiers à peine des personnes interviewées tombe sur la réponse juste (50'000). Un autre tiers vise trop haut, un quart ne le sait pas et 12 pour cent seulement indiquent un chiffre trop bas. On peut en conclure que le problème de l'asile et des réfugiés est sur-estimé du point de vue numérique. Visiblement, les réfugiés sont étroitement associés aux autres étrangers. Ils sont peut-être la goutte d'eau qui fait déborder le vase.

Si l'on examine les réponses en fonction de certaines caractéristiques des personnes interviewées, on constate alors que tous les groupes sociaux surestiment le nombre des réfugiés. Il est vrai que des différences existent selon leur degré d'information. Les jeunes entre 20 et 29 ans (36%), les personnes bénéficiant d'une bonne situation sociale (43%), les agriculteurs (40%), les membres du PDC, du PRD, de l'UDC et les écologistes (38-41%), les diplômés d'université (42%), les célibataires (37%) et ceux qui sont politiquement très engagés (36%) répondent juste dans une proportion dépassant la moyenne. Sont particulièrement mal informés les employés subalternes (27%) et les travailleurs (23%), les femmes (26%), les personnes ayant un degré de formation peu élevé (22%) ou ceux qui n'appartiennent à aucun parti (24%) ou qui ne votent jamais (19%). Le profil social se trouve largement confirmé, dans ce sens que les personnes politiquement actives se distinguent toujours des abstentionnistes. Fait surprenant, les connaissances relativement bonnes des jeunes personnes interviewées. L'impression dominante toutefois est que dans aucun des groupes caractéristiques ne se dégage une majorité qui évalue les proportions correctement.

2.2 Provenance des requérants d'asile en 1987

Les réponses à la question "de quel pays venaient en 1987 la plupart des requérants d'asile en Suisse" montrent à quel point un sujet discuté dans les médias façonne l'opinion. Ont été données comme réponses possibles, dans l'ordre, le Sri Lanka, la Turquie, le Chili, la Pologne et le Zaïre. Les personnes interviewées ont eu la possibilité d'ajouter d'autres pays à cette liste.

Tableau 2

Provenance des requérants d'asile en 1987

Provenance	abs.	%
Sri Lanka	572	54
Turquie	334	31
Autres	70	7
Ne sait pas/aucune idée	91	8
Total	1067	100

L'image qui ressort du tableau 2 est impressionnante. Plus de la moitié des personnes interviewées indique le Sri Lanka comme le pays de provenance le plus important et moins du tiers donne, avec la Turquie, la réponse juste. Nous ramenons ce résultat au fait que les discussions et écrits au sujet des Tamouls sont bien plus nombreux qu'au sujet des réfugiés de Turquie. Si, en Suisse romande, le Zaïre a été indiqué particulièrement souvent comme le principal pays de provenance des requérants d'asile, (13% contre 0,4% en Suisse allemande), ceci est lié à la vive polémique ayant entouré des cas particuliers. Il est visible que les personnes interviewées appréhendent les problèmes avant tout par le biais des médias, ce qui peut conduire à des impressions excessives ou déformées.

Si l'on compare ces deux questions du point de vue du degré de connaissance, on obtient des résultats stupéfiants. Le tableau 3 montre que seuls 116 des 1'047 répondants (11%) sont informés à la fois sur le nombre des requérants d'asile et sur leur provenance, alors que 566 d'entre eux (54%) répondent faux aux deux questions ou n'y répondent pas du tout. Force nous est de conclure au faible degré de connaissance des problèmes politiques et administratifs. Une nouvelle politique de l'asile devrait donc mettre l'accent sur une information plus approfondie du public.

Tableau 3

Connaissance du pays de provenance et du nombre des requérants d'asile (RA)

Connaissance du pays de provenance	Connaissance du nombre des RA		
	juste	faux ou ne sait pas	au total
Juste	116	153	269
Faux ou ne sait pas	212	566	778
Total	328	719	1047(1)

1) Ne comprend que les personnes interviewées ayant répondu aux deux questions.

2.3 Situation juridique

Les connaissances relatives à la situation juridique sont meilleures que celles sur les courants de réfugiés. 622 des personnes interviewées (58%) sont d'avis qu'un réfugié au sens juridique du terme peut recevoir l'asile s'il est persécuté par un Etat pour des motifs politiques ou religieux. Il est question ici de la notion classique de réfugié. Le fait qu'un quart des personnes interviewées (275) considère la menace découlant de faits de guerre comme un motif juridique de reconnaissance se comprend parfaitement. C'est justement dans les pays en état de guerre que le danger est grand de voir des personnes exposées à de sérieux préjudices en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou à cause de leurs conceptions politiques, surtout lorsqu'elles sont opposées à la guerre. A l'inverse, il semble qu'on soit tout autant d'accord que la détresse économique ou d'autres motifs personnels ne donnent pas droit à être reconnu comme réfugié.

Tableau 4

Réfugiés au sens juridique du terme

Motifs de reconnaissance	abs.	%
- Menace due à la guerre	275	26
- Persécution étatique pour des motifs politiques ou religieux	622	58
- Détresse économique	53	5
- Autres motifs	64	6
- Ne sait pas/aucune idée	53	5
Total	1067	100

Presque tous les groupes de population évaluent de façon identique la situation juridique. Seuls les diplômés d'université (71%), les cadres ou les indépendants (68%) indiquent, dans une proportion dépassant largement la moyenne, la persécution religieuse et politique comme motif de reconnaissance. A relever dans ce contexte les réponses des sympathisants du PDC qui s'écartent de la moyenne. 37 pour cent d'entre eux indiquent la menace liée à la guerre et 11 pour cent, la détresse économique comme motif de reconnaissance juridique en tant que réfugié.

2.4 Contact avec des réfugiés

Pour pouvoir évaluer dans quelle mesure les personnes interviewées sont personnellement au courant de la problématique en matière de réfugiés (l'expérience personnelle leur faisant défaut), on leur a demandé si elles connaissaient personnellement un réfugié ou un requérant d'asile. 300 personnes seulement (28%) ont répondu par l'affirmative, alors que 755 (71%) ont répondu par la négative. Un pour cent a refusé de répondre, ce qui, vu la question, représente une proportion étonnamment basse.

Certains groupes de personnes se dégagent qui, dans une proportion dépassant la moyenne, connaissent un requérant d'asile ou un réfugié. Il s'agit là d'étudiants (46%), de diplômés d'université (38%), de jeunes (35%), de la classe moyenne supérieure (35%), de Romands (37%), de célibataires (37%), de personnes sans confession (39%) et de citadins (34%), donc dans l'ensemble de personnes jeunes, mobiles et bénéficiant d'une bonne formation.

Finalement, nous avons également comparé le fait de connaître personnellement un réfugié ou un requérant d'asile avec les connaissances portant sur la problématique en matière de réfugiés. A notre surprise, aucune relation statistiquement sûre ne se dégage. L'hypothèse selon laquelle le fait de connaître personnellement un requérant d'asile ou un réfugié conduirait la personne interviewée à mieux saisir la situation et partant, à mieux comprendre les problèmes qui en découlent doit donc, en l'occurrence, être écartée.

3 EVALUATION POLITIQUE DE LA SITUATION

3.1 Nombre des réfugiés

La deuxième série de questions devait permettre aux personnes interviewées d'évaluer la politique actuelle en matière d'asile et de réfugiés. Dans ce contexte, la première question portait sur le nombre approprié de réfugiés admis.

Tableau 5

Evaluation du nombre de réfugiés

La Suisse admet	abs.	%
Trop peu de réfugiés	158	15
Un nombre approprié de réfugiés	419	39
Plutôt trop de réfugiés	414	39
Ne sait pas/aucune idée	76	7
Total	1067	100

Considérant les réponses du tableau 5, il n'est pas si simple de se faire une idée du degré de satisfaction des citoyens en ce qui concerne la pratique d'admission. Clair est l'acquiescement donné à la déclaration selon laquelle la Suisse admet un nombre approprié, à peu près juste de réfugiés. Mais il est exprimé par moins de la moitié des personnes interviewées (39%). Un nombre presque égal de personnes est d'avis que la Suisse en fait trop, alors que 15 % seulement pensent que la Suisse n'admet pas assez de réfugiés. Les deux tendances relatives à l'insatisfaction ne se contrebalancent donc pas. L'opinion selon laquelle les frontières sont trop ouvertes l'emporte donc visiblement.

De plus, les avis sur cette question ne sont pas également répartis entre tous les groupes sociaux. L'opinion selon laquelle la Suisse admet trop de réfugiés est largement exprimée par les personnes âgées (51%) et les personnes d'un niveau scolaire peu élevé (50%). L'opinion selon laquelle le nombre de réfugiés admis est plutôt insuffisant se retrouve chez les sympathisants des partis de gauche (PS: 22%; POCH, PST, PSA: 41%) et les écologistes (46%), les jeunes (24%), les diplômés d'université (25%), les personnes sans confession (34%) de même que chez les personnes changeant souvent de domicile (22%) et les citadins (21%). Ceci nous donne à penser que les deux positions extrêmes (trop ou trop peu de réfugiés) sont adoptées par des personnes appartenant aux tendances d'extrême-gauche et d'extrême-droite.

Par ailleurs, nous constatons que l'opinion selon laquelle trop peu de réfugiés seraient admis est exprimée plus fréquemment, dans la mesure où les personnes interviewées connaissent mieux la situation relative aux réfugiés et les aspects juridiques qui s'y rattachent. La raison pourrait

être que les personnes jouissant d'une bonne formation et appartenant à des milieux plus favorisés, non seulement sont en mesure de mieux appréhender et apprécier la situation, mais encore de ne point craindre un nombre élevé de réfugiés. A l'inverse, l'attitude de défense manifestée par les rentiers pourrait se ramener à des sentiments de crainte subjectivement compréhensibles.

3.2 Appréciation des motifs d'asile

Les personnes interviewées ont été priées d'indiquer les principaux motifs susceptibles d'inciter des individus à quitter leur patrie et à demander asile en Suisse. Le motif d'asile le plus fréquemment accordé aux requérants d'asile est la persécution politique ou religieuse de la part de l'Etat d'origine (37%). Un nombre relativement élevé de personnes (23%) a répondu qu'un ensemble de motifs pouvait être à l'origine d'une quête d'asile. 13 pour cent des personnes interviewées ont mentionné des faits de guerre. Une minorité seulement (18%) a indiqué la détresse économique comme étant le motif de fuite principal. Il serait donc erroné d'attribuer aux Suisses qu'ils considèrent tous les requérants d'asile comme étant des réfugiés économiques. A l'inverse, il faut prendre en compte que seule une minorité pense que les motifs de fuite principaux doivent coïncider avec la notion plus étroite de réfugié politique. Fait à remarquer, seul un nombre infiniment petit de personnes ne répond pas (2%). Visiblement, les Suissesses et les Suisses se sont forgé leur propre opinion sur cette question.

Tableau 6

Motifs de quête d'asile

Motifs	abs.	%
- Faits de guerre	143	13
- Persécution politique ou religieuse	389	37
- Détresse économique	194	18
- Motifs personnels et autres	74	7
- Combinaison de divers motifs	241	23
- Ne sait pas/aucune idée	26	2
Total	1067	100

L'écart entre les réponses données par les divers groupes sociaux est de peu d'importance. La détresse économique comme motif de fuite se retrouve particulièrement souvent chez les sympathisants du libéralisme (23%), de même que dans le groupe d'âge des 50 à 65 ans (25%). Quant aux motifs politiques et religieux, ils sont indiqués principalement par des partisans de la gauche et des écologistes (47% pour le PS, les POCH, les écologistes), le degré de formation n'exerçant aucune influence sur la façon de répondre à cette question.

Il n'est pas facile d'interpréter les réponses à la question relative aux motifs de quête d'asile. Que seuls 37% des personnes interviewées indiquent la persécution politique ou religieuse comme principal motif de fuite doit donner matière à réflexion aux autorités compétentes en matière d'asile; ne serait-ce pas que la majorité des Suissesses et Suisses n'attribuent pas un motif de fuite légal aux requérants d'asile? Tant que des faits de guerre, des motifs économiques, personnels ou autres ne seront pas reconnus juridiquement, les autorités devront bien accepter cette contradiction. Il est probable que la seule issue réside en une plus grande clarification et en une meilleure information.

4 QUESTIONS OUVERTES CONCERNANT LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'ASILE ET À L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS

Finalement, les personnes interviewées avaient à se prononcer sur une série de problèmes actuels et de questions controversées politiquement. On abordait par là des aspects normatifs et des idées relatifs à une situation telle qu'elle devrait être à l'avenir. À vrai dire, les réponses peuvent être interprétées comme des indicateurs de choix politiques. On est en droit de penser que les personnes interviewées ont été confrontées aux diverses options sans préparation préalable. Il serait pourtant dangereux de déduire uniquement de ce sondage une stratégie claire et immuable. Toujours est-il que les réponses offrent des points d'appui pour l'adoption de certains postulats et de modèles de solution.

4.1 Limitation du nombre des réfugiés?

La première question portait sur l'aspect numérique. Faut-il limiter le nombre des réfugiés que la Suisse admet annuellement? 43 pour cent des personnes interviewées répondent par la négative et pensent que toute demande doit faire l'objet d'une décision en soi, indépendamment de toutes limites. En revanche, près d'un cinquième des personnes interviewées est opposé à l'admission de tous nouveaux réfugiés. Un autre

quart souhaiterait qu'on fixe les limites entre 5'000 et 50'000 réfugiés admis par an. 14 pour cent au moins ne répondent pas ou sont sans opinion.

Tableau 7

Limitation numérique des admissions

Limite	abs.	%
Aucune limitation	463	43
Maximum 50'000 par an	48	4
Maximum 10'000 par an	81	8
Maximum 5'000 par an	124	12
Pas de nouveaux réfugiés	202	19
Ne sait pas/aucune idée	149	14
Total	1067	100

D'après les chiffres du tableau 7, il n'est pas facile de dégager des indices d'une politique d'octroi de l'asile pour les années à venir. Les réponses favorables à un contingentement et celles qui y sont opposées se contrebalancent exactement. Même si l'on ajoute les défenseurs d'une limite élevée (50'000) aux opposants à toute limitation, formant ainsi un groupe de "politiciens libéraux en matière d'asile", on n'obtient pas une majorité.

Il va de soi que nous ne savons rien de précis sur les préférences des gens qui n'expriment aucun avis. Il s'agit là plutôt de personnes âgées, de couche sociale inférieure, en milieu urbain, qui sont relativement peu engagées politiquement et s'abstiennent souvent de voter. On peut présumer qu'elles appartiennent en grand nombre à une "majorité silencieuse" conservatrice qui se rend aux urnes dans des circonstances particulières, ou seulement lorsqu'il s'agit d'un objet déterminé, mais qui alors, joue un rôle important. Cette conclusion, tirée par analogie, devrait être soumise à vérification, n'étant pas libre de préjugé. Elle s'impose pourtant parce que les mêmes groupes sociaux nommés sont d'avis, dans une proportion dépassant largement la moyenne, qu'il ne faut pas admettre du tout de nouveaux réfugiés.

Une majorité des partisans d'une solution excluant le contingentement se retrouve chez les jeunes (52%), les mieux nantis (53%), les sympathisants de l'UDC (52%) et les écologistes (63%), chez les étudiants et les diplômés d'université (58%), chez les célibataires (53%), de même que parmi ceux qui sont très engagés politiquement, qui votent régulièrement (51%). Nous retrouvons ici aussi les caractéristiques des groupes qui se définissent plutôt comme "libéraux" en matière de politique d'asile.

Sur la base des réponses recueillies, il nous est impossible de dire si une limitation - quel qu'en soit le nombre - pourrait être adoptée politiquement. Les avis sont partagés et largement polarisés.

4.2 Admission sélective de réfugiés?

Claires sont les réponses à la question, la Suisse doit-elle admettre des réfugiés, sans distinction de pays ou de cultures. 73 pour cent des personnes interviewées répondent par l'affirmative. Seuls 16 pour cent veulent restreindre l'admission de réfugiés aux requérants d'asile appartenant à "notre bassin culturel". De nouveau, 11 pour cent sont sans opinion.

Tableau 8

Admission sélective de réfugiés

Sélection	abs.	%
Aucune	776	73
Limitation	175	16
- basée sur la race	(26)	(2)
- basée sur la religion	(13)	(1)
- basée sur la culture	(93)	(9)
- basée sur la formation	(18)	(2)
- sans précision	(25)	(2)
Sans opinion	116	11
Total	1067	100

Quant aux personnes demandant que les réfugiés soient admis de façon sélective, elles appartiennent, pour une large part, aux groupes des personnes âgées et des rentiers (23%), des nantis (29%) et des partisans du PRD (27%), alors que les sympathisants des partis de gauche n'y adhèrent que dans une faible proportion (PS: 9%). Souvent, les personnes âgées et celles de la classe sociale inférieure ne se sont pas prononcées.

Des critères de sélection mentionnés, seul le facteur culturel enregistre un pourcentage élevé (9%). Les critères racial et religieux obtiennent à peine 4 pour cent, celui relatif à la formation, 2 pour cent. On peut donc conclure qu'une procédure d'admission sélective, privilégiant "notre bassin culturel", se heurte à un refus clair de la part des personnes interviewées.

4.3 Refoulement par la police?

La question de savoir si des requérants d'asile déboutés, qui ne quittent pas la Suisse volontairement, doivent être refoulés par la police, ne cesse de susciter de vives discussions dans tous les milieux. En majorité, les personnes interviewées adoptent une attitude modérée sur la question. 58 pour cent sont favorables au principe de l'expulsion en général, souhaitent toutefois introduire des exceptions là où des motifs humanitaires sont en jeu. 22 pour cent se prononcent pour une expulsion dans tous les cas, 15 pour cent souhaitent qu'on y renonce de façon générale. Seuls 5 pour cent sont sans opinion.

Tableau 9

Refoulement par la police de requérants d'asile déboutés

Refoulement	abs.	%
Oui, dans tous les cas	235	22
En règle générale (exceptions pour motifs humanitaires)	624	58
Non, en aucun cas	157	15
Ne sait pas/aucune idée	51	5
Total	1067	100

Bien qu'ici, une majorité soit favorable à une solution de compromis, les chiffres du tableau 9 ne se laissent pas interpréter aisément. Cela tient au fait que la question n'énonçait pas clairement les exceptions à prévoir. Il faut partir de l'idée que, parmi les 624 personnes interviewées qui se sont prononcées pour une expulsion assortie d'exceptions, se trouve un grand nombre de conceptions différentes quant aux motifs humanitaires jugés suffisants pour qu'une exception à la règle soit faite dans un cas particulier. Etant donné que le profil social caractérisant les partisans d'une telle solution de compromis se démarque à peine de l'ensemble des personnes interviewées, il n'est pas non plus possible de préjuger de la rigueur avec laquelle l'exception à la règle devrait être appliquée, ni de dire si les personnes interviewées veulent formuler d'autres exceptions, à part la règle du "non-refoulement".

Parmi les personnes interviewées qui souhaiteraient qu'on renonce tout à fait au refoulement par la police, nous retrouvons les groupes déjà cités qui sont favorables à l'asile. Ce sont les jeunes (21%), les sympathisants du PS (21%) et des écologistes (38%), les étudiants (28%), les gens sans confession (29%) et - dans une moindre mesure - les Romands (19%) et les Tessinois (21%).

Dans l'ensemble, en ce qui concerne la pratique du refoulement, les solutions extrêmes ne suscitent un large écho dans aucun groupe de la population. Les exceptions à la règle doivent pourtant être bien justifiées si l'on veut éviter que ne s'effrite au profit des extrêmes le consensus qui s'est formé autour du compromis.

4.4 Les requérants d'asile doivent-ils être autorisés à travailler?

La dernière question se rapporte à la situation des requérants d'asile en attente. De l'avis des personnes interviewées, il ne fait pas de doute que les requérants d'asile dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision de la part des autorités, doivent être autorisés à travailler. 41 pour cent y adhèrent sans réserve; 38 pour cent entendent limiter librement les possibilités de travailler aux secteurs accusant un manque de main-d'oeuvre. 11 pour cent sont en faveur du travail à temps partiel uniquement. Seuls 6 pour cent estiment que les requérants d'asile ne devraient être autorisés à travailler en aucun cas.

Tableau 10

Travail pour les requérants d'asile

Travail	abs.	%
Aucune restriction	437	41
Uniquement à temps partiel	120	11
Uniquement dans les métiers à court de main d'oeuvre	401	38
En aucun cas	65	6
Ne sait pas/aucune idée	44	4
Total	1067	100

Le groupe de ceux qui sont opposés à ce que les requérants d'asile travaillent est trop petit pour que l'on puisse en déterminer les caractéristiques sociales. Celles-ci se dégagent plutôt des personnes interviewées qui se disent libérales, qui voudraient autoriser un travail libre de toute restriction. Une fois de plus, nous retrouvons les groupes qui se sont déjà manifestés comme favorables à l'asile, à savoir les moins de 40 ans (48%), les écologistes (54%), les étudiants (56%) et les gens sans confession (56%). Particulièrement peu nombreux dans ce groupe sont les partisans du PDC (31%) et de l'UDC (33%), de même que les personnes âgées de plus de 65 ans (27%).

5 APPRECIATION

En résumé, la présente appréciation mettra en évidence trois points en particulier:

1. L'état des connaissances de la situation actuelle en matière de politique d'asile est limité. Seul un petit nombre de personnes interviewées sait combien important est le flux des réfugiés venus en Suisse et d'où ceux-ci viennent principalement. Les personnes interviewées sont un peu mieux informées sur la situation juridique. Ceci correspond à l'image usuelle. Les Suissesses et les Suisses connaissent souvent les règles du jeu mais ne savent pas grand chose sur le jeu en soi. Un changement de cap de la politique en matière d'asile et à l'égard des réfugiés présuppose un vaste travail d'information préalable.

2. Ceci est d'autant plus vrai dans la mesure où une large polarisation des opinions existe encore sur le plan normatif. Pour la population jeune, citadine, sympathisante de la gauche et des écologistes, jouissant d'un niveau de formation élevé, la politique d'asile de la Suisse est plutôt trop peu ouverte. Les citoyennes et citoyens âgés, vulnérables économiquement, sans formation supérieure, manifestant de la sympathie pour les partis de droite, voudraient s'en tenir à la politique d'asile restrictive, en vigueur actuellement. Le deuxième groupe est prédominant.

3. La politique d'asile appartient manifestement aux domaines politiques qui n'admettent pas de simples compromis. Les réponses aux questions qui laissent ouvertes des options apportent, à première vue, peu de solutions claires pour l'élaboration d'une future politique d'asile. On peut dire simplement qu'aucun des objets examinés, qu'il s'agisse de contingentement ou d'admission sélective, de refoulement rigoureux par la police de requérants d'asile déboutés ou d'abandon pur et simple de cette mesure, n'obtient une majorité. Vu le nombre relativement élevé de réponses extrémistes, tout déplacement du consensus de base dans l'une ou l'autre direction ne manquerait pas de susciter une vive opposition. Dans un tel cas, il n'est pas rare que la seule solution autour de laquelle un consensus puisse se former soit encore le maintien du statu quo.

DEFINITIONS

Adaptation

Adoption et imitation de modes de comportement qui prévalent dans la structure sociale du pays d'accueil, en l'absence de disposition ou d'aptitude concomitantes à s'intégrer ou s'assimiler.

Admission provisoire

Terme légal (article 14 a ss); mesure subsidiaire qui est prise par le Délégué aux réfugiés, d'office ou sur proposition de l'Office fédéral des étrangers, du Ministère public de la Confédération ou de la police des étrangers d'un canton, lorsque l'exécution du renvoi ou l'expulsion d'un étranger n'est pas possible. L'exécution n'est pas possible lorsqu'elle n'est ni réalisable ni raisonnablement exigible. Si l'exécution devient possible par la suite, la mesure subsidiaire est supprimée et l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est ordonnée. L'admission provisoire permet de régler temporairement la présence d'un étranger en Suisse bien que ce dernier ne bénéficie d'aucune autorisation délivrée par la police des étrangers. L'obligation de quitter la Suisse n'est pas modifiée par cette mesure.

Aide à la réintégration

Terme légal (article 33 loi sur l'asile); mesure d'assistance qui doit permettre à un réfugié de se réinstaller dans son pays d'origine après une absence prolongée à l'étranger.

Aide au retour

Terme légal (article 21 b loi sur l'asile); mesures visant à faciliter le retour et la réintégration d'étrangers dans leur pays ou dans un pays tiers.

Aide humanitaire

"L'aide humanitaire doit contribuer à préserver des existences humaines menacées, ainsi qu'à soulager la souffrance au moyen de mesures de prévention et de secours urgents; elle est notamment destinée aux populations éprouvées par des conflits armés ou des catastrophes naturelles". (loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, articles 7 et 8).

Asile

Terme relevant du droit des gens: droit souverain d'un Etat à l'égard des autres Etats d'accorder sa protection à un étranger qui est poursuivi par les autorités de son pays en raison de caractéristiques ou de comportements donnés et qui réside hors de son pays d'origine. Cette protection englobe le droit de séjourner sur le territoire de l'Etat qui l'accorde.

Asile de durée limitée (aussi asile temporaire)

L'asile de durée limitée accordé à un étranger est par définition limité à une période durant laquelle on ne peut exiger de lui qu'il se place à nouveau sous la protection des autorités de son pays d'origine. Dans le débat public, ce terme est toutefois utilisé en relation avec le principe exigeant que soit réglée légalement la présence d'étrangers qui ne possèdent pas la qualité de réfugiés mais dont le séjour dans le pays d'accueil se justifie pour des raisons humanitaires.

Asile des églises

Soustraction d'une personne au pouvoir des organes étatiques qui doivent exécuter une mesure d'éloignement. La "protection" est accordée par une institution ecclésiastique non-étatique ou par d'autres institutions ou groupements privés, ou par des particuliers. En règle générale, les locaux affectés à un usage religieux ne sont pas utilisés à cet effet. L'ordre juridique suisse ne prévoit pas l'asile des églises. Objectivement, la "protection" ainsi accordée comporte des éléments constitutifs de différents délits.

Asile privé

Protection accordée par des particuliers. Elle n'est pas prévue par l'ordre juridique suisse.

Asile temporaire

Voir asile de durée limitée.

Assimilation

Terme sociologique: processus d'identification (individuelle ou réciproque) de la part d'individus ou de groupes de population d'origines culturelles différentes vivant sur le territoire d'un Etat. L'assimilation transparaît dans le langage, dans les types de comportements, les valeurs et les normes adoptés. Plus il existe de ressemblances ou de concordances entre les cultures en contact, plus l'assimilation est aisée.

Assistance

Terme légal revêtant des significations différentes (article 20 a, article 31 ss loi sur l'asile); dans le langage courant, il peut s'agir d'une aide matérielle en vue d'assurer le minimum vital nécessaire à l'existence sociale ou de la définition même de toutes les activités de l'Etat ou encouragées par ce dernier afin de faciliter l'intégration.

Bannis

Personnes qui doivent quitter leur territoire d'origine contre leur gré et suite à une décision étatique. Terme qui n'est pas utilisé dans le droit suisse relatif à l'asile.

Cas de rigueur excessive

Etranger dont les conditions de séjour en Suisse sont réglées par la police des étrangers uniquement parce qu'une mesure d'éloignement apparaît comme disproportionnée pour des raisons qui tiennent à la situation personnelle de l'intéressé.

Centre d'enregistrement

Expression légale (article 7 ordonnance sur l'asile). Centre aménagé par la Confédération servant à l'enregistrement et à la répartition subséquente entre les cantons de tous les nouveaux requérants d'asile (actuellement à Genève, Bâle, Kreuzlingen, Chiasso).

Centre de premier accueil

Centre aménagé par les cantons pour l'accueil et l'enregistrement des requérants d'asile attribués à chaque canton par les centres d'enregistrement.

Centre d'hébergement

Bâtiment servant à héberger les requérants d'asile pendant les premiers mois qui suivent leur arrivée en Suisse (actuellement quelque 110 centres disposant de plus de 5'000 places).

Convention sur le premier asile

Accord multilatéral qui détermine la compétence d'un Etat partie pour examiner les demandes d'asile.

Coopération au développement

"La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale". (article 5 et 6 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales).

Déserteur

Militaire qui abandonne sans ordre, sans autorisation ou sans congé sa troupe ou son lieu d'engagement.

Encadrement (voir également assistance)

Ensemble des interventions de l'Etat ou de particuliers en faveur d'une personne dans le besoin en vue de lui assurer une existence digne, lui permettant d'assumer ses responsabilités, ainsi que son bien-être psychique.

Etranger

Personne qui ne possède pas la nationalité du pays dans lequel elle séjourne.

Etranger établi

Etranger bénéficiant d'une autorisation d'établissement en Suisse.

Expulsion

Terme légal (article 10 s. LSEE); obligation faite à un étranger de quitter la Suisse en raison d'une atteinte ou d'une mise en danger de l'ordre public ou s'il tombe de manière continue à la charge de l'assistance publique.

Expulsion du territoire suisse

Terme légal (article 55 CP); peine accessoire prononcée par le juge pénal contre un étranger et qui a pour but d'interdire la présence de ce dernier en Suisse pour une période déterminée.

Foyer

Logement servant à accueillir les requérants d'asile après leur séjour dans un centre d'hébergement (environ 4 à 8 personnes).

Frontalier

Terme légal (article 23 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers). Etranger qui travaille en Suisse et qui retourne tous les jours dans la zone frontalière étrangère.

Fugitif

Personne qui abandonne son lieu de résidence en raison d'une menace.

Intégration

Terme sociologique: processus (individuel ou réciproque) d'incorporation socio-économique d'un étranger ou d'un groupe d'étrangers aux structures sociales d'un pays.

Internement

Terme légal (article 14 a ss LSSE); mesure prise envers un étranger dont le renvoi ne peut être exécuté, mais dont la présence constitue un danger pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, ou pour la sécurité intérieure d'un canton, ou représente une grave menace pour l'ordre public. L'internement comporte une restriction à la liberté personnelle (durée maximale 2 ans).

LSEE

Abréviation pour "Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers".

Mesures de dissuasion

Terme englobant toutes les dispositions prises par les autorités compétentes pour interdire à un étranger se trouvant hors du territoire national de la Suisse d'y pénétrer. Interdiction d'entrée, restriction d'entrée et refoulement à la frontière figurent au nombre de ces mesures.

Mesure d'éloignement

Terme englobant toutes les dispositions prises par les autorités pour mettre un terme à la présence d'un étranger sur le territoire national de la Suisse.

Migrant

Personne qui, pour des motifs personnels et économiques, quitte l'Etat dans lequel elle réside pour s'établir dans un autre Etat.

Migration

Tout changement de lieu effectué par des personnes ou des groupes de personnes à l'intérieur du territoire d'un Etat ainsi que d'un pays ou d'un continent à l'autre en vue de s'établir temporairement ou durablement dans un endroit autre que leur domicile précédent.

Migration nette

Voir solde migratoire.

Non-refoulement

Terme légal (article 45 loi sur l'asile). Principe reconnu sur le plan international, selon lequel nul ne peut être contraint à se rendre dans un pays où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Ne s'applique pas aux personnes qui compromettent la sécurité de la Suisse ou qui doivent être considérées comme un danger pour l'ordre public parce qu'elles ont été condamnées de façon définitive pour un délit ou un crime particulièrement grave. Comprend également, au sens large, la protection contre des traitements inhumains conférée par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Oeuvres d'entraide

Organisations non étatiques d'utilité publique relevant du droit privé. Les oeuvres d'entraide reconnues désignent les oeuvres d'entraide suisses reconnues par le Département fédéral de justice et police et qui s'occupent des tâches que leur attribue la loi sur l'asile.

OLE

Abréviation pour "Ordonnance limitant le nombre des étrangers".

Pays de premier accueil

Premier pays dans lequel un réfugié ou une personne en quête de protection trouve accueil après avoir quitté sa patrie.

Personnes déplacées

Personnes qui sont transférées dans un autre lieu contre leur gré.

Personnes en quête de protection

Expression qui n'est définie ni dans le droit des gens ni dans les législations nationales; il s'agit de personnes dont la communauté internationale s'occupe pour des raisons humanitaires et qui sont également appelées réfugiés de fait ou de la violence. Ces étrangers ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ou de la loi sur l'asile, mais elles requièrent une attention particulière de la part de l'Etat pour des raisons humanitaires qui relèvent du droit des gens.

Politique à l'égard des étrangers

Terme général englobant toutes les mesures prises par l'Etat en vue d'admettre des étrangers, de régler les conditions de leur séjour et de mettre un terme à leur présence en Suisse.

Politique d'asile

Partie de la politique globale en matière de réfugiés, qui règle les conditions d'admission des réfugiés en Suisse.

Politique en matière de migrations

Ensemble des mesures étatiques qui concernent les mouvements migratoires de personnes étrangères.

Politique démographique

Ensemble des mesures étatiques qui influencent l'évolution de l'effectif et de la composition de la population.

Politique en matière de réfugiés

Ensemble de toutes les mesures étatiques relatives aux réfugiés. Expression générale qui comprend les domaines de la politique internationale à l'égard des réfugiés et de la politique d'asile.

Population

Totalité des personnes qui résident sur le territoire national d'un Etat, indépendamment de leur nationalité.

Population étrangère résidente

Expression légale (art. 5 OLE)

"¹ La population résidente permanente de nationalité étrangère comprend les étrangers titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement et les fonctionnaires internationaux.

² Dans le cadre de la présente ordonnance ne sont pas comptés dans la population étrangère résidente:

- a. Les fonctionnaires internationaux;
- b. Les étrangers qui effectuent en Suisse un séjour temporaire de mois d'un an;
- c. Les demandeurs d'asile;
- d. Les demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée et qui n'obtiennent pas d'autorisation de séjour;
- e. Les internés;
- f. Les saisonniers;
- g. Les frontaliers."

Poste frontière habilité

Terme légal (article 13 de la loi sur l'asile); poste frontière désigné par le Conseil fédéral auquel les étrangers ne bénéficiant d'aucune autorisation d'entrée ou de séjour en Suisse doivent présenter leur demande d'asile (liste à l'article 4 de l'ordonnance sur l'asile).

Rapatriment

Terme légal (article 9 à 11 LSEE); mesure d'exécution consistant à reconduire une personne dans son pays d'origine pour des raisons médicales ou sociales. Dans le langage courant, ce terme signifie également refoulement vers le pays d'origine.

Refoulement

Terme légal (article 14 LSEE); exécution, par la force, du renvoi ou de l'expulsion décidés par l'autorité, lorsque l'étranger ne satisfait pas à l'obligation de quitter la Suisse dans le délai de départ qui lui a été imparti. En vertu du droit des gens, aucun Etat n'est tenu d'admettre un étranger sur son territoire; aussi, le refoulement se fait-il en règle générale vers le pays d'origine.

Réfractaire

Personne qui ne donne pas suite à un ordre de recrutement et qui ne se présente pas aux autorités militaires.

Réfugié

Terme légal (article 3 loi sur l'asile) qui correspond dans une large mesure au terme utilisé dans le droit des gens (article 1 de la Convention relative au statut des réfugiés);

Conformément à l'article 3, 1er et 2ème alinéas de la loi sur l'asile:

"Sont des réfugiés les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence, sont exposés 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.

Sont considérés notamment comme 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".

La Convention sur le statut des réfugiés désigne en tant que telles les personnes qui quittent leur pays d'origine et demandent la protection d'un autre Etat en raison de persécutions dues à leur appartenance à un peuple, respectivement une minorité ethnique, une classe ou un groupe social, une communauté religieuse déterminés ou simplement du fait de leurs opinions politiques.

Les deux définitions impliquent que le pays d'origine viole le principe de tolérance à l'égard de certaines personnes vivant sur son territoire. Les persécutions qui sont le fait des organes de l'Etat ou de particuliers dont les agissements sont tolérés par l'Etat entraînent l'exclusion de la communauté des citoyens. Dans ce cas, les personnes persécutées bénéficient de la protection de la communauté internationale, étant donné qu'on ne peut exiger qu'elles contribuent à changer la situation dans leur pays d'origine en raison des mesures de persécution dirigées à leur encontre. Ce sont par conséquent des mesures menaçantes ou déjà adoptées, qui ne sont pas justifiables, mais qui ne constituent pas des préjudices d'ordre général, qui rendent nécessaire, dans le droit public et privé, l'admission dans un pays d'accueil.

Dans le langage courant, le terme de réfugié est également utilisé pour les requérants d'asile, les migrants, les migrants par contrainte, les bannis, les déportés, les déplacés, les personnes fuyant la guerre ou des violences, les déserteurs, les réfractaires, etc.

Il existe également des personnes qui fuient à l'intérieur de leur propre pays. Elles n'entrent pas dans la catégorie des réfugiés conformément à la définition qui en est donnée.

Dans le présent rapport, le terme de réfugié n'est pas utilisé exclusivement au sens de la loi sur l'asile ou de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Ce terme englobe en effet d'autres catégories de personnes en quête de protection.

Réfugié de fait aussi appelé victime de la violence, personne déplacée

Personne résidant dans un pays d'accueil et qui n'est pas un réfugié au sens de la loi sur l'asile ou de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, mais qui risque d'être exposée à de sérieux préjudices en cas de retour dans son pays d'origine en raison de la situation politique générale (p. ex. des personnes provenant de régions en guerre).

Réfugié de la violence

(Voir réfugié de fait). Personne qui quitte son pays d'origine à la suite d'événements en relation avec une guerre, mais qui ne possède pas la qualité de réfugié au sens de l'article 3 de la loi sur l'asile.

Réfugié économique

Expression utilisée dans le langage courant pour désigner une personne qui quitte son pays dans l'espoir de trouver ailleurs des conditions de vie plus favorables en raison de la situation économique plus avantageuse du pays choisi. Cette expression revêt souvent une connotation négative.

Réfugié fuyant la guerre

(Voir réfugié de fait, réfugié de la violence). Personne qui quitte son pays d'origine à la suite d'événements relatifs à une guerre.

Réfugié reconnu

Statut juridique d'un étranger auquel la Suisse a accordé l'asile du fait de sa qualité de réfugié.

Renvoi

Terme légal (article 12 LSEE, article 19, article 21 a loi sur l'asile); obligation faite à un étranger par l'autorité compétente de quitter la Suisse immédiatement ou dans le délai de départ qui lui est imparti.

Requérant d'asile / demandeur d'asile

Etranger qui a déposé une demande d'asile sur laquelle l'autorité n'a pas encore statué définitivement.

Résident à l'année

Terme légal (article 14 ordonnance limitant le nombre des étrangers). Etranger autorisé à séjourner en Suisse pendant une année.

Résident temporaire

Etranger autorisé à séjourner au maximum 12 mois en Suisse.

Saisonnier

Terme légal (article 16 OLE); étranger autorisé à séjourner et à travailler au maximum neuf mois par année en Suisse. Ce type d'autorisation n'est délivrée que pour certains secteurs de l'économie.

Séjour illégal

Présence d'un étranger qui n'est pas réglée par le droit interne. Du fait de la souveraineté que lui confère le droit des gens, tout Etat est habilité à réglementer l'admission et le séjour sur son territoire national. Un étranger ne pouvant, conformément au droit des gens, faire valoir de droit contre l'Etat sur le territoire national duquel il séjourne, ce dernier est libre de régler les conditions de son séjour et d'y mettre un terme.

Solde migratoire de la population étrangère résidente

Chiffre indiquant la différence entre le nombre d'étrangers qui arrivent et qui partent au cours d'une période déterminée. Seules les personnes au bénéfice d'une autorisation de police des étrangers sont prises en compte dans ce calcul.

Stratégie

Conception d'action globale à long terme.

Travailleur au noir

Etranger qui travaille en Suisse sans être au bénéfice d'une autorisation de séjour.

Bases légales de divers pays
d'admission de réfugiés

Source : UNHCR (publication fin 1987)

NOTE ON PROCEDURES FOR THE DETERMINATION OF REFUGEE STATUS

AUSTRALIA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Migration Act 1958 - 1973.
- Cabinet decisions of 24 May 1977 and 16 March 1978.
- Rules of procedure settled by the Determination of Refugee Status Committee on 5 December 1977.

The competent authority for the determination of refugee status is the Minister for Immigration and Ethnic Affairs. The applicant for refugee status addresses himself in the first instance to the immigration authorities in his State of residence; he is interviewed under oath by a senior officer of the Department of Immigration and Ethnic Affairs. Copies of the transcript of the interview are made available to the Minister, to the applicant, and to the UNHCR Representative in Australia. The transcript of the interview, together with any additional relevant information, is transmitted for consideration to the Determination of Refugee Status Committee, composed of a representative each of the Department of Immigration and Ethnic Affairs (Chairman), the Prime Minister and Cabinet Department, the Department of Foreign Affairs, and the Attorney General's Department. After considering the case, the Committee makes a recommendation to the Minister for Immigration and Ethnic Affairs, who takes the final decision.

The above-mentioned rules of procedure do not expressly give a formal right of appeal, but provide that the Minister may refer any case back to the Determination of Refugee Status Committee for reconsideration in the light of additional information.

The UNHCR Representative is informed of all applications for refugee status and is provided with a copy of the proceedings of the interview of the applicant by a senior immigration officer. UNHCR is invited to attend the proceedings of the Determination of Refugee Status Committee in an advisory capacity. Applicants for refugee status have the right to contact the UNHCR Representative.

AUSTRIA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Federal Law of 7 March 1968 concerning the Right of Residence of Refugees according to the 1951 Convention, as amended by the Federal Law of 27 November 1974. (Bundesgesetz vom 7.3.1968 über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl Nr. 126/1968) und Aenderungsgesetz vom 27.11.1974 (BGBl Nr. 796/1974).

The competent authority for determining refugee status is the Head of the Government of the "Land" ("Landeshauptmann") in which the application for refugee status is made. This competence of the "Landeshauptmann" is at present exercised by the Director of Security ("Sicherheitsdirektor") of the respective "Land"; who is a federal official responsible to the Ministry of the Interior.

Appeals against negative decisions can be made in the first instance to the Ministry of the Interior and thereafter in certain cases to the Administrative Court ("Verwaltungsgerichtshof").

Pursuant to the above-mentioned legislation, the UNHCR Representative in Austria is informed of all applications for refugee status and is entitled to express his views before a decision is taken either at the first instance or on appeal to the Federal Ministry of the Interior. The UNHCR Representative is also entitled to establish contact with applicants for refugee status during the procedure.

BELGIUM

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Law of 26 June 1953 approving the International Convention relating to the Status of Refugees and the Schedule and Annexes signed in Geneva on 28 July 1951 (Loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, et des Annexes, signées à Genève, le 28 juillet 1951) (Moniteur belge du 4 octobre 1953).
- Ministerial Decree of 22 February 1954 (Arrêté ministériel du 22 février 1954) (Moniteur belge du 18 avril 1954).
- Law of 27 February 1969 approving the Protocol relating to the Status of Refugees, done at New York, 31 January 1967 (Loi du 27 février 1969 portant approbation du Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New York le 31 janvier 1967) (Moniteur belge du 3 mai 1969).
- Law of 15 December 1980 on entry into the territory, residence, the right of establishment and the removal of foreigners (Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers). (Moniteur belge du 31 décembre 1980).

As regards the competent authority for determining refugee status, Article 5 of the Law of 26 June 1953 provides that:

"The Minister of Foreign Affairs shall be the sole authority to decide, by application of the provisions of the Convention, on the refugee status of persons who claim rights under the Convention. He is authorized to delegate this competence to the international authority entrusted by the United Nations with the function of protecting refugees".

By the Ministerial Decree of 22 February 1954, the Minister of Foreign Affairs has delegated competence "to determine the refugee status of persons claiming rights under the Convention relating to the Status of Refugees signed in Geneva on 28 July 1951" to the UNHCR Representative in Belgium. By virtue of Article 2 of the Law of 27 February 1969, the above provisions apply also with respect to the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

The Ministry of Justice (Aliens Office) decides upon the admissibility of applications (i.e. whether they are presented within the legally established time limit, and whether Belgium is to be regarded as the competent country to grant asylum). If an application is considered admissible, refugee status is determined by the UNHCR Representative in Belgium, as indicated in the preceding paragraph.

The above-mentioned legislation does not provide for an appeal against a negative determination of refugee status. The UNHCR Representative may, however, reopen a case when new elements are brought to his attention or when it appears that an error or misunderstanding has occurred.

CANADA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Immigration Act 1976 (Chapter 52) (The Canada Gazette, Part III, Volume 2, No. 8).
- Immigration Appeal Board Act 1978 (The Canada Gazette, Part II, Volume 112, No. 5).

The competent authority for determining refugee status is the Minister for Employment and Immigration. Applicants for refugee status are interviewed under oath by a senior immigration officer. They may be represented by counsel and are so advised. A transcript of the interview proceedings is examined by the Refugee Status Advisory Committee (RSAC), which makes a recommendation to the Minister who takes a decision on the refugee status of the applicant. The Committee is composed of members appointed by the Minister. There are both governmental and non-governmental members on the RSAC.

Where an applicant for refugee status is rejected by the RSAC, the case is submitted to the Special Review Committee established by the Minister for Employment and Immigration for a determination as to whether the rejected applicant should be permitted to remain in Canada on humanitarian or compassionate grounds. A recommendation that the person concerned should be permitted to remain in Canada for such reasons may be made by the RSAC. In the case of a negative decision by the Minister, the applicant may request the Immigration Appeal Board (IAB), an independent court of record, to redetermine his claim to refugee status. If the IAB renders a negative decision, an appeal to the Federal Court of Canada (FCC) Appeals Division is possible on any question of law. An appeal against a decision of the Federal Court may be made to the Supreme Court of Canada. During this process all immigration enforcement action, if the claimant is illegally in Canada, is delayed pending a final decision.

The UNHCR Representative in Canada is an observer member of the Refugee Status Advisory Committee and participates in its meetings.

DENMARK

The legal basis for the determination of refugee status is:

- The Aliens Act (No. 226) of 8 June 1983, revised by Act (No. 886) of 17 October 1986.
- Aliens Decree (No. 457) of 23 September 1983.
- Ministry of Justice Order (No. 19) of 18 January 1984.

The competent authority for making a determination of refugee status in the first instance is the Directorate for Aliens, an agency established under the Minister of Justice with a director appointed by the Minister. A request for refugee status is normally made to the border or local police authority which must submit the matter without delay to the Directorate for Aliens for consideration. The provisions of the amended Aliens Act of 17 October 1986 regulate the situation of arrivals at the border, introducing passport and visa obligations and enabling Danish authorities to deny entry on the basis that asylum could have been claimed elsewhere. No refugee can, however, be returned to a country where he does not enjoy protection in the sense of the 1951 Convention. Appeals against denial of entry are possible, but do not have a suspensive effect.

Appeals against negative decisions of the Directorate for Aliens may be made to a Refugee Board composed of seven members and alternates. The chairman and his alternate are judges appointed by the Minister of Justice. Other members and alternates are appointed by the Minister of Justice including one member and alternate recommended by the Minister for Social Welfare, the Minister for Foreign Affairs and the Bar Council, respectively, and two members and alternates recommended by the Danish Refugee Council. The Board decides appeals by simple majority, with a tie vote being resolved in favour of the applicant. Cases which are not considered to involve matters of principle may be decided by the chairman together with one of the Board members nominated by the Danish Refugee Council, and one of the members nominated by the ministries. An appeal to the Refugee Board suspends the effect of the decision of the Directorate for Aliens, but the Board may reject an appeal which is "obviously groundless". A negative decision by the Refugee Board may be reversed by the Minister of Justice on humanitarian grounds.

UNHCR has a cooperation agreement with the Danish Refugee Council which in appropriate cases conveys the views of UNHCR to the Danish authorities. Once an asylum-seeker has been allowed to enter Denmark, he is informed of his right to see a representative of the Danish Refugee Council.

FRANCE

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Decree No. 54-1055 of 14 October 1954 publishing the Convention relating to the Status of Refugees, of 28 July 1951, signed at Geneva on 11 September 1952 (Décret No. 54-1055 du 14 octobre 1954 portant publication de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, signée le 11 septembre 1952 à Genève). (Journal Officiel du 29 octobre 1954).

- Law No. 52-893 of 25 July 1952 concerning the creation of the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons. (Loi No. 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides) (Journal Officiel du 27 juillet 1952).
- Decree No. 53-377 of 2 May 1953 relating to the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (Décret No. 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides) (Journal Officiel du 3 mai 1953).
- Law No. 70-1076 of 25 November 1970 authorizing accession by France to the Protocol relating to the Status of Refugees, signed in New York on 31 January 1967 by the President of the General Assembly and by the Secretary-General of the United Nations (Loi No. 70-1076 du 25 novembre 1970 autorisant l'adhésion de la France au Protocole relatif au statut des réfugiés signé à New York le 31 janvier 1967 par le Président de l'Assemblée générale et par le Secrétaire général des Nations Unies) (Journal Officiel du 26 novembre 1970).
- Circular letter from the Prime Minister, dated 17 May 1985, relating to asylum-seekers (circulaire du Premier Ministre du 17 mai 1985 relative aux demandeurs d'asile) (Journal Officiel du 23 mai 1985).

The competent authority for determining refugee status is the Director of the Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (OFPRA), an autonomous body attached to the Ministry of Foreign Affairs. The Director of OFPRA is assisted by a Council ("Conseil de l'Office"), which advises him on matters of general policy concerning the determination of refugee status. The Council is composed of a representative of the Ministry of Foreign Affairs, (Chairman), representatives of the Ministries of Justice, Interior, Finance, Social Affairs and Labour, and a duly appointed representative of officially recognized non-governmental organizations concerned with refugees.

Appeals against decisions refusing or withdrawing refugee status may be brought before an Appeals Commission ("Commission des recours") composed of a member of the Conseil d'Etat (Chairman), a representative of the OFPRA Council, and the UNHCR Representative in France. Decisions of the Appeals Commission may be appealed on questions of law to the Conseil d'Etat.

The UNHCR Representative in France is entitled to attend meetings of the OFPRA Council and to submit observations and proposals, and as mentioned above is also a member of the "Commission des recours".

GERMANY (FEDERAL REPUBLIC OF)

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Basic Law of the Federal Republic of Germany of 23 May 1949 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949) (Bundesgesetzblatt I, p. 1)
- Law of 1 September 1953 concerning the Convention of 28 July 1951 relating to the Status of Refugees (Gesetz vom 1. September 1953 betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge) (Bundesgesetzblatt II, p. 559).

- Aliens Law of 28 April 1965 (Ausländergesetz vom 28. April 1965) (Bundesgesetzblatt I, p. 353) as amended by the Law on the Asylum Procedure of 16 July 1982.
- Decree of 29 June 1976 for the implementation of the Aliens Law (Bundesgesetzblatt I, p. 1717) as amended by Decree of 11 July 1980 (Bundesgesetzblatt I, p. 960) (Verordnung vom 29. Juli 1976 zur Durchführung des Ausländergesetzes).
- General Implementing Ordinance of 29 March 1977 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes) (Gemeinsames Ministerialblatt, p. 202) as amended by the General Implementing Ordinance of 7 July 1978 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Aenderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes) (Gemeinsames Ministerialblatt, p. 368) .
- Law of 25 July 1978 for the Acceleration of the Asylum Procedure (Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25. Juli 1978) (Bundesgesetzblatt I, p. 1108).
- Second Law of 25 July 1978 for the Amendment of the Rules of Procedure of the Administrative Courts (Zweites Gesetz zur Aenderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 25. Juli 1978) (Bundesgesetzblatt I, p. 1107).
- Law of 22 July 1980 on Measures for Refugees accepted within the framework of Humanitarian Assistance Programmes (Bundesgesetzblatt I, p. 1057) (Gesetz über Massnahmen für die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommenen Flüchtlinge).
- Law on the Asylum Procedure of 16 July 1982 (Gesetz über das Asylverfahren) (Bundesgesetzblatt I, p. 946), as amended by the Law on the Asylum Procedure of 6 January 1987 (Gesetz zur Aenderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6.1.1987) (BGBl I, 89).

Refugee status is determined in the first instance by an adjudicating official of the Federal Agency for the Recognition of Foreign Refugees in Zirndorf, Bavaria. Case files are prepared and submitted by the Aliens Authority ("Ausländerbehörde"). Asylum-seekers requesting asylum at the border have to be referred to the Aliens Authority. The latest amendment to the Law on the Asylum Procedure (1987) referred to above provides for exceptions from the exclusive competence of the Federal Agency. The asylum request made at the border may be rejected by the border authorities if they consider that the applicant has obviously obtained "security from persecution" in another country. The aliens authorities may reject an application as irrelevant ("unbeachtlich") when security elsewhere is evident or when a second asylum request has been submitted without claiming new grounds. A rejection by the aliens authorities may be appealed within one week in a summary procedure before the local Administrative Court. A negative decision by the local Administrative Court may be appealed ("Beschwerde") to the Higher Administrative Court of the region.

A decision of the Federal Agency may be appealed either by a rejected applicant or by the Federal Commissioner for Asylum Matters to the Administrative Court competent for the district where the applicant resides. However, when the Federal Agency rejects an asylum application as "obviously unfounded", the notification of the rejection is served together with a

deportation order. This order may be appealed within one week to the competent Administrative Court, which decides in a summary proceeding. A decision of the Administrative Court on an appeal concerning the rejection of an asylum application may be further appealed, with leave, to the Higher Administrative Court competent for a particular Land, except where an application has been rejected by the Administrative Court as "obviously unfounded." In cases involving a question of law, a further appeal may be brought to the Federal Administrative Court in Berlin.

UNHCR is represented at the Federal Agency by an observer who may attend the hearings before the official who decides on applications for refugee status and who may present the views of UNHCR. The UNHCR observer also receives copies of all decisions.

ITALY

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Exchange of Notes between the Italian Ministry of Foreign Affairs and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees of 22 July 1952 concerning the establishment of the Joint Eligibility Commission.
- Agreement between the Italian Government and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees of 2 April 1952 concerning co-operation between the Italian Government and UNHCR annexed to
- Law of 15 December 1954 approving the above-mentioned Agreement (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, No. 19, 25 Jenaeo 1955).

The competent authority for determining refugee status is the Joint Eligibility Commission, composed of one representative each of the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of the Interior, and a representative of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in Italy. The representatives of the Italian Government and of UNHCR respectively have equal voting rights. The representative of the Ministry of Foreign Affairs and the UNHCR Representative alternate as Chairman with a casting vote in cases of disagreement. The Joint Eligibility Commission meets in Latina or in Rome. Applications by persons who have resided in Italy for less than six months are referred to the Joint Eligibility Commission meeting in Latina; applications by persons who have resided in Italy for a longer period are dealt with by the Commission meeting in Rome.

Decisions of the Joint Eligibility Commission are not subject to appeal, but a case may be reviewed on the basis of new elements. Such review is normally undertaken by the Joint Eligibility Commission meeting in Rome.

As Italy applies the geographical limitation with respect to its obligations under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, cases other than those resulting from "events occurring in Europe" are not referred to the Joint Eligibility Commission. If, however, the person concerned is certified by the UNHCR Representative in Italy to fall within the mandate of the High Commissioner, he may be permitted to remain in Italy pending resettlement. In the case of certain groups of non-European refugees admitted to Italy, the Italian Government, despite the geographical limitation, grants refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol.

Persons recognized as refugees are issued a certificate of refugee status by the Joint Eligibility Commission.

NETHERLANDS

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Aliens Law of 13 January 1965 (Official Gazette (Staatscourant) No. 40, 1965).
- Royal Decree of 19 September 1966 (Staatscourant No. 387, 1966).
- Regulations of 22 September 1966 (Staatscourant No. 388, 1966).
- Circular letter from the Ministry of Justice, 1982 (dated 1 February 1983), Chapter B7: Refugees and persons entitled to asylum.

The competent authority for determining refugee status is the Ministry of Justice, which takes a decision in agreement with the Ministry of Foreign Affairs.

If a claim for refugee status is rejected, the applicant can request a review of the negative decision by the Minister of Justice, who is required to seek the opinion of the Advisory Committee for Aliens Affairs. An applicant whose request for refugee status has been rejected in the review procedure can submit a final appeal to the Judicial Division of the Council of State. An applicant for review of a negative decision by the Ministry is permitted to remain in the country until a decision is reached unless the Ministry determines that there can be no reasonable doubt that the applicant is not a refugee or a person entitled to asylum. In such cases the rejected applicant may apply to a court in summary proceedings for authorization to remain in the country pending review or appeal.

The UNHCR Representative in the Netherlands, or a person designated by him for this purpose, may submit his views to the Advisory Committee on cases referred to it. In cases in which a final appeal has been made to the Council of State, he may be requested to appear before that body. The UNHCR Representative is also consulted by the Advisory Committee in cases of proposed expulsion of refugees.

NORWAY

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Act of 27 July 1956, relating to Admittance of Aliens to the Kingdom (The Aliens Act), (Norwegian Law, etc., selected for the Foreign Service, the Royal Ministry of Foreign Affairs, Revised as of 1 June 1972, Chapter VII A-2-3).

The competent authority for the determination of refugee status is the Aliens Division of the Ministry of Justice. In the first instance any asylum-seeker applies to the local Aliens Police, which forwards the application together with the transcript of the interview and other related documents to the State Aliens Office. The State Aliens Office transmits the asylum request with its recommendation to the Aliens Division of the Ministry

of Justice, which decides on the refugee status of the applicant. The Ministry of Foreign Affairs and/or the Norwegian Refugee Council are consulted by the Aliens Division where this is considered necessary.

In the case of a negative decision, the asylum-seeker may request a review of his application by the Aliens Division of the Ministry of Justice. If the Aliens Division does not revise its earlier decision, an appeal may be made to the "King in Council" for final decision.

UNHCR has no special role in the procedure for the determination of refugee status in Norway.

A recognized refugee is issued, upon request, with a Convention Travel Document by the State Aliens Office. The Convention Travel Document also serves as a certificate of refugee status.

SPAIN

The legal basis for the determination of refugee status is:

Law 5/1984 of 26 March 1984 regulating the right of asylum and refugee status (Ley 5/1984 de 26 marzo 1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado) (Boletín Oficial del Estado Nr. 74, CCCXXIV, pp. 8389-92).

The competent authority for the determination of refugee status in the first instance is the Minister of the Interior. The Minister decides on the basis of proposals submitted by an Interministerial Commission composed of representatives of the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Justice, Ministry of the Interior and Ministry of Labour. Applications for refugee status are addressed to the Minister of the Interior through the higher police offices ("Jefatura Superior de Policía"), the provincial police commissariats ("comisariás provinciales de policía") or the frontier police. Upon receipt of the application, the Ministry of the Interior informs the members of the Interministerial Commission and the UNHCR Representative in Spain.

In the case of a negative decision, an applicant may apply to the Minister of the Interior for revision of his case on the basis of new elements or if the basis of negative decision has disappeared. The applicant may also have recourse to the appeals procedure provided for in the Law for the Judicial Protection of Fundamental Rights (Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales).

The UNHCR Representative in Spain is invited to attend all sessions of the Interministerial Commission dealing with refugee applications.

SWEDEN

The legal basis for the determination of refugee status is:

- The Aliens Law of 5 June 1980 (Utlänningslagen, 5 June 1980). (Svensk Författningssamling, 1980, No. 376).
- Aliens Ordinance, 1980 (No.377).

The competent authority for determining refugee status is the National Immigration and Naturalization Board. Applications for refugee status are addressed in the first instance to the competent local police authority which refers them to the Board. If the police authority considers an application to be manifestly untrue or without foundation, it may take an initial negative decision but is required to report the case to the Board. If the latter disagrees with the initial negative decision, it is required to take over the application for consideration, in which case the negative decision of the police authority is treated as void. The Board may also decide to take over an application in other cases if it considers this appropriate, e.g. for humanitarian reasons.

An appeal against a negative decision of the Board can be lodged with the Ministry of Immigration and Labour.

There is no provision for UNHCR participation in the determination procedure.

UNITED KINGDOM

The legal basis for the determination of refugee status is:

- The Immigration Act, 1971.
- Statement of Changes in Immigration Rules, 9 February 1983.
- The Immigration Appeals (Procedure) Rules 1972.

The competent authority for the determination of refugee status is the Home Secretary. The applicant for refugee status addresses himself either upon arrival at a port of entry to an immigration officer, or, after entry, to the Home Office or a local police station, either in person or in writing, and either directly or through an intermediary. In all cases, applications are processed in the first instance by the Refugee Section within the Immigration and Nationality Department of the Home Office.

An appeal against a negative decision may normally be made to an adjudicator, from whose findings an appeal may lie, with leave, to the Immigration Appeal Tribunal. In addition, the Home Office, and in some cases a Minister of State, may review a negative decision upon representations made by or on behalf of a rejected applicant. Decisions made by immigration officers, the Home Secretary, an adjudicator or the Immigration Appeals Tribunal are subject to judicial review by the High Court, with appeals lying, with leave, to the Court of Appeal and the House of Lords.

The UNHCR Representative may be consulted by the United Kingdom authorities during the procedure. Similarly, the Representative has the possibility of presenting his views to the authorities at any stage of the procedure. He is notified of all appeals involving claimants for refugee status and is provided with copies of all relevant papers in the appeal proceedings. If he so wishes, he can become a party to the appeal. In addition, a voluntary agency working with refugees and asylum-seekers is notified by the Home Office in all cases where a negative decision is proposed.

UNITED STATES OF AMERICA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Refugee Act of 1980 (Public Law 96-212).
- Interim Regulations on Refugee and Asylum procedure issued under Section 208 of the Refugee Act 1980 (Federal Register Vol. 45, No. 107, June 2, 1980, Rules and Regulations).

The competent authority for determining the refugee status of persons seeking asylum in the United States is - unless exclusion or deportation proceedings have been initiated - the District Director of the Immigration and Naturalization Service (INS). Applications are addressed to the District Director competent for the area where the applicant is present. In all cases submitted to the District Director, the latter requests an advisory opinion from the Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs (BHRHA) of the Department of State.

If exclusion or deportation proceedings have been initiated, applications for asylum are to be submitted to the Immigration Judge, who is also required to seek an advisory opinion from BHRHA unless such an opinion has already been provided to the District Director in earlier asylum proceedings. He may, however, at his discretion, request such an opinion if he finds that circumstances have changed so substantially since the first opinion was provided that a second referral would materially aid in adjudication of the asylum request.

There is no appeal against a negative decision of the District Director. Where, however, an application for asylum is denied by the District Director, the applicant may renew his request for asylum before an Immigration Judge in exclusion or deportation proceedings. Negative decisions by the Immigration Judge may be appealed to the Board of Immigration Appeals, and thereafter may be reviewed by the United States Courts of Appeals and, in appropriate cases, by the Supreme Court.

The UNHCR Representative maintains contact with the Department of State in regard to general questions relating to the determination of refugee status. UNHCR may review asylum applications at the Department of State and the latter sometimes consults UNHCR on individual cases.

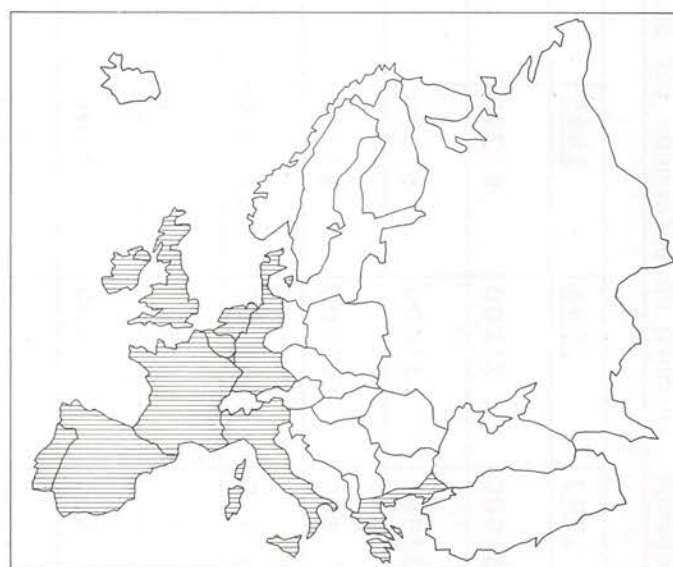
	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Autriche	9'300	34'500	6'300	5'900	7'200	6'700	8'700	11'400	15'800
Belgique	2'700	2'400	2'900	2'900	3'400	5'300	7'700	6'000	5'078
Danemark	69	95	101	800	4'300	8'700	9'300	2'700	4'668
France	13'700	9'200	12'600	14'300	15'900	25'800	23'400	24'800	31'623
RFA	107'800	49'400	37'400	19'700	35'300	73'900	99'700	57'400	103'100
Grèce	1'800	2'300	1'200	500	800	1'400	4'300	7'000	6'000 (Jan.-Okt.)
Italie	2'500	3'600	3'200	3'100	4'600	5'400	6'500	10'900	-
Pays-Bas	1'300	750	1'200	2'000	2'600	5'600	5'900	13'460	7'500
Norvège	102	95	116	150	300	900	2'700	8'600	6'602
Portugal	-	-	-	1'500	400	100	300	200	200 (Jan.-Juni)
Espagne	-	-	2'500	1'400	1'100	2'400	2'300	2'500	2'300 (Jan.-Sep.)
Suède	-	-	-	3'000	12'000	14'500	14'600	18'500	19'570
Suisse	6'100	5'200	7'200	7'900	7'500	9'700	8'600	10'900	16'700
Grande-Bretagne	10'000	2'900	3'600	5'500	3'300	5'500	3'900	4'200	1'195
TOTAL	157'000	111'000	79'000	69'000	99'000	166'000	198'000	179'000	~ 240'000

Aperçu géographique des organes de coordinations internationaux en Europe

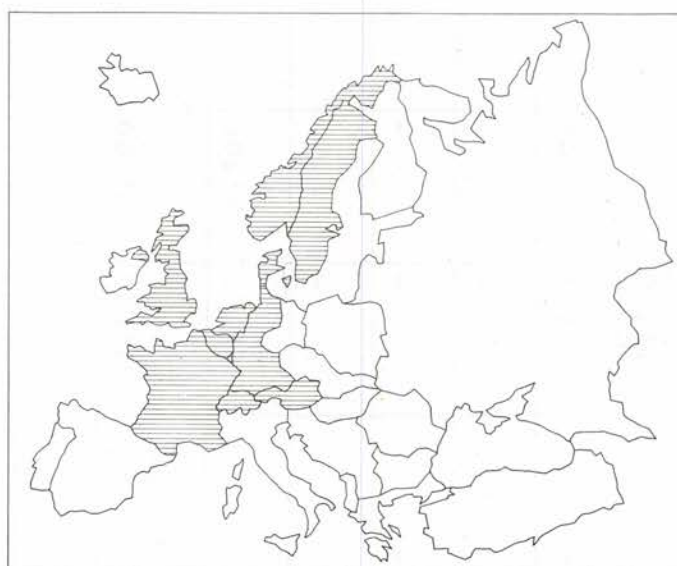
Conseil de l'Europe



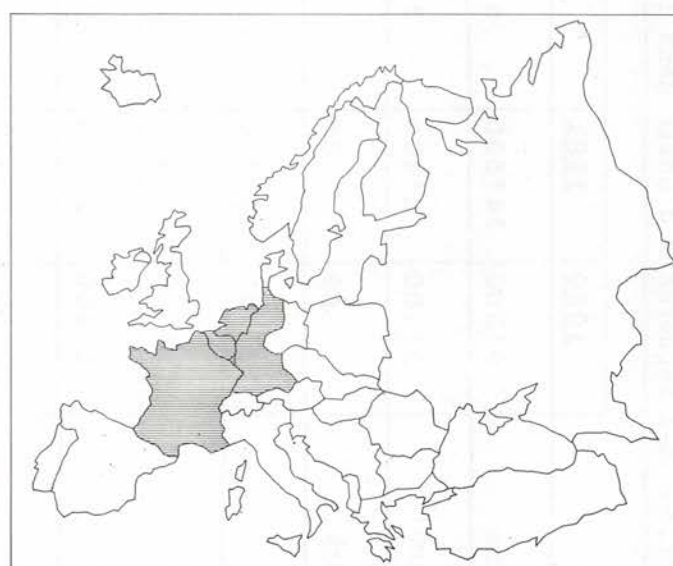
CE



Consultations informelles



Groupe de Schengen



Conseil de l'Europe : Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a chargé un comité d'experts, le "CAHAR", d'élaborer des propositions en vue de résoudre les problèmes communs aux pays membres en matière d'asile et de réfugiés. Les efforts de coordination portent notamment sur des questions de compétence concernant le traitement des demandes d'asile, sur l'aménagement de la procédure d'asile, de même que sur les problèmes relatifs aux mouvements migratoires de requérants d'asile et de réfugiés au sein de l'Europe.

Des représentants du HCR, de la commission de la Communauté européenne, des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie participent aux travaux du CAHAR aux côtés des experts mandatés par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Communauté européenne :

Dans le cadre des mesures de libéralisation relatives à la circulation des personnes au sein de la Communauté européenne, la commission étudie les effets de la suppression des contrôles à la frontière. Les ministres des pays de la CE chargés des questions d'immigration entreprennent des efforts dans le même sens. Les étapes de la coordination englobent également les problèmes d'asile et du mouvement migratoire incontrôlé des requérants d'asile.

Groupe de Schengen :

L'accord entre les Etats de l'union économique du Benelux, la République fédérale d'Allemagne et la France concernant le démantèlement progressif des contrôles à la frontière s'occupe lui aussi des incidences des mesures de libéralisation sur le secteur de l'asile et des réfugiés. A cet égard, les efforts de coordination portent sur des questions de compétence, d'information et de droit en général.

Union scandinave sur les passeports :

Accords de nature régionale qui ont des incidences sur la libéralisation de la circulation trans-frontière des personnes.

Consultations informelles :

Plusieurs pays d'accueil européens, ainsi que le Canada, l'Australie et le HCR procèdent depuis 1986 à des échanges de vue informels concernant les problèmes d'asile et de migrations. Les discussions portent en premier lieu sur les moyens de coordonner les méthodes dans le domaine de l'accueil des réfugiés et d'améliorer le recensement des mouvements migratoires incontrôlés.

Département fédéral des affaires étrangères

AIDE HUMANITAIRE EN FAVEUR DES REFUGIES

(y compris l'aide alimentaire)

Continent/Pays	1984	1985	1986	1987	Total
<u>Aide bilatérale</u> (en milliers de francs)					
AFRIQUE					
Ethiopie	215	2'344	1'728	3'203	7'490
Algérie	891	239	415	412	1'957
Djibouti	200	930	-	1'175	2'305
Ghana	-	15	-	-	15
Cameroun	-	-	850	699	1'549
Malawi	-	-	-	900	900
Mali	-	-	746	-	746
Mozambique	-	-	-	817	817
Rwanda	-	368	-	-	368
Zambie	-	-	100	500	600
Sierra Leone	-	160	-	-	160
Somalie	1'950	1'105	4'420	1'892	9'367
Soudan	3'107	10'316	4'468	1'357	19'248
Afrique du Sud	-	27	-	169	196
Tanzanie	-	-	500	-	500
Tchad	-	-	-	394	394
Ouganda	314	-	1'592	1'973	3'879
Zaire	1'179	1'818	602	1'516	5'115
Rép. Centraf.	400	371	-	-	771
Zimbabwe	200	-	-	-	200
TOTAL	8'456	17'693	15'421	15'007	56'577
AMERIQUE LATINE					
Argentine	200	-	-	-	200
Chili	-	112	53	-	165
Costa Rica	100	500	850	250	1'700
Guatemala	-	-	100	-	100
Honduras	400	600	1'106	810	2'916
Mexique	200	1'000	700	250	2'150
Nicaragua	100	-	100	-	200
Pérou	34	-	-	-	34
Salvador	250	150	-	-	400
Uruguay	-	100	-	-	100
TOTAL	1'284	2'462	2'909	1'310	7'965

Continent/Pays	1984	1985	1986	1987	Total
(en milliers de francs)					
M.O. / ASIE					
Hong Kong	-	-	-	37	37
Inde	-	-	-	71	71
Indonésie	-	300	150	-	450
Iran	200	100	1'185	1'411	2'896
Israël	-	50	-	-	50
Jordanie	-	-	137	-	137
Kampuchéa	-	-	700	150	850
Laos	-	-	200	-	200
Liban	140	80	150	61	431
Malaisie	-	-	-	200	200
Pakistan	500	1'480	3'300	1'773	7'053
Papouasie Nlle-Guinée	100	-	-	-	100
Philippines	549	1'250	503	50	2'352
Sri Lanka	-	-	-	591	591
Syrie	-	329	-	-	329
Thaïlande	2'537	4'083	2'783	1'948	11'351
Vietnam	300	300	-	-	600
TOTAL	4'326	7'972	9'108	6'292	27'698

EUROPE

Turquie	-	34	-	-	34
---------	---	----	---	---	----

Résumé de l'aide bilatérale

AFRIQUE	8'456	17'693	15'421	15'007	56'577
AMERIQUE LATINE	1'284	2'462	2'909	1'310	7'965
M.O. / ASIE	4'326	7'972	9'108	6'292	27'698
EUROPE	-	34	-	-	34
TOTAL	14'066	28'161	27'438	22'609	92'274

Organisation	1984	1985	1986	1987	Total
(en milliers de francs)					
<u>Aide multilatérale</u>					
CIM	983	1'180	1'102	1'266	4'531
HCR	4'629	5'729	5'000	6'285	21'643
UNRWA	9'104	8'985	8'415	8'318	34'822
PAM	-	1'085	-	3'932	5'017
TOTAL	14'716	16'979	14'517	19'801	66'013

Dans les statistiques annuelles de l'aide humanitaire sont encore comprises sous le titre "actions en faveur des réfugiés" les contributions suivantes, dont il n'est pas tenu compte dans les tableaux ci-dessus :

CICR (pris. pol.)	8'000	2'000	-	-	10'000
Inst. Henry Dunant	-	65	65	-	130
UNI Genève (Symposium sur droits de l'homme)	-	-	-	10	10

Aide bilatérale et multilatérale

Type d'aide	1984	1985	1986	1987	Total
Multilatérale	14'716	16'979	14'517	19'801	66'013
Bilatérale	14'066	28'161	27'438	22'609	92'274
TOTAL	28'782	45'140	41'955	42'410	158'287

1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 Total

(en milliers de francs)

Total des dépenses

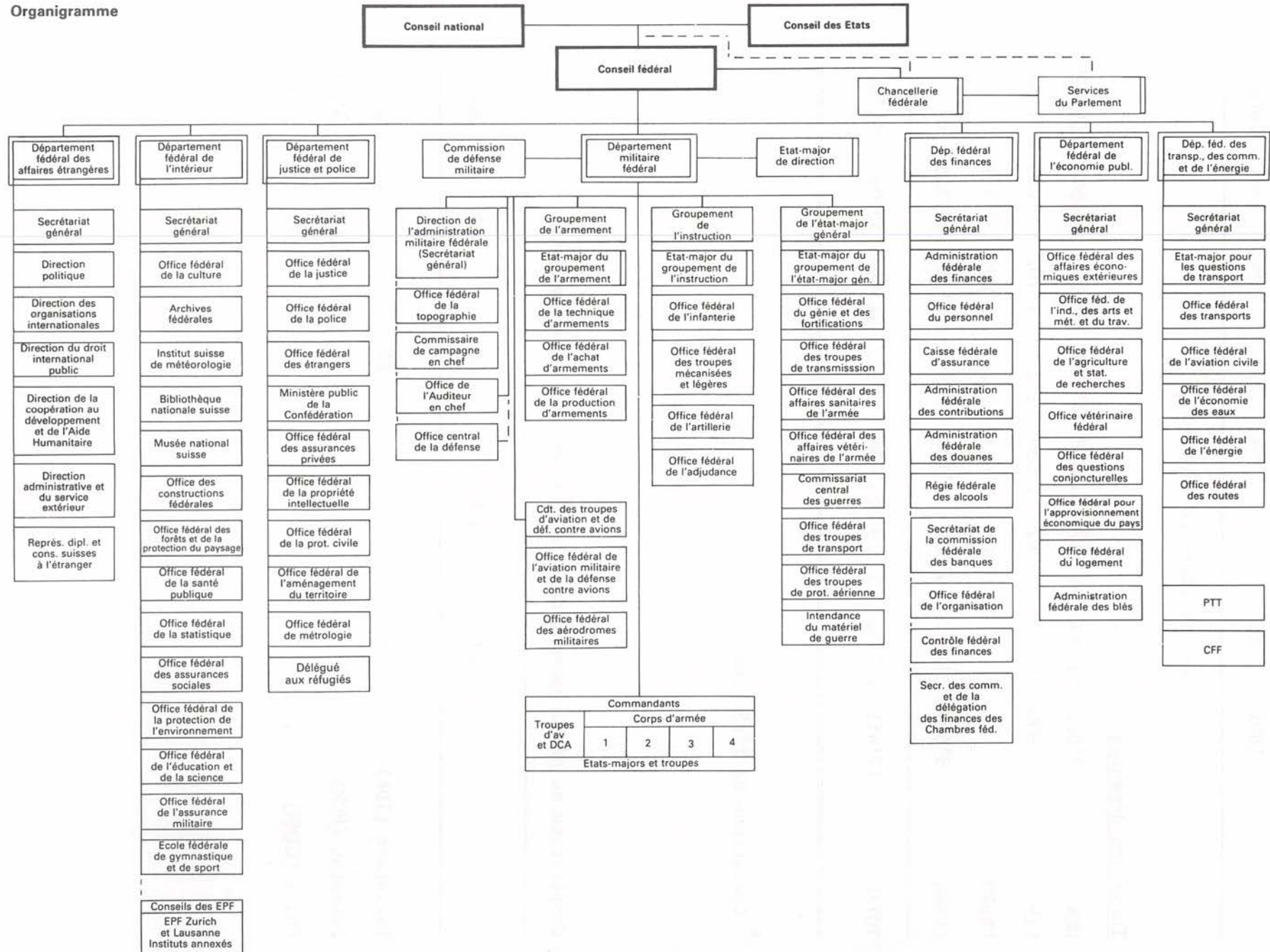
HCR	7'962	9'964	9'717	12'788	23'404*	23'299*	21'894*	109'028
CIM	800	1'174	942	1'083	1'280	1'102	1'266	7'647
UNBRO	-	-	300	1'663	2'283	2'083	1'513	7'842
UNRWA	8'689	9'317	9'369	9'104	8'985	8'515	8'318	62'297
TOTAL	17'451	20'455	20'328	24'638	35'952	34'999	32'991	186'814

* Opérations de l'ASC comprises

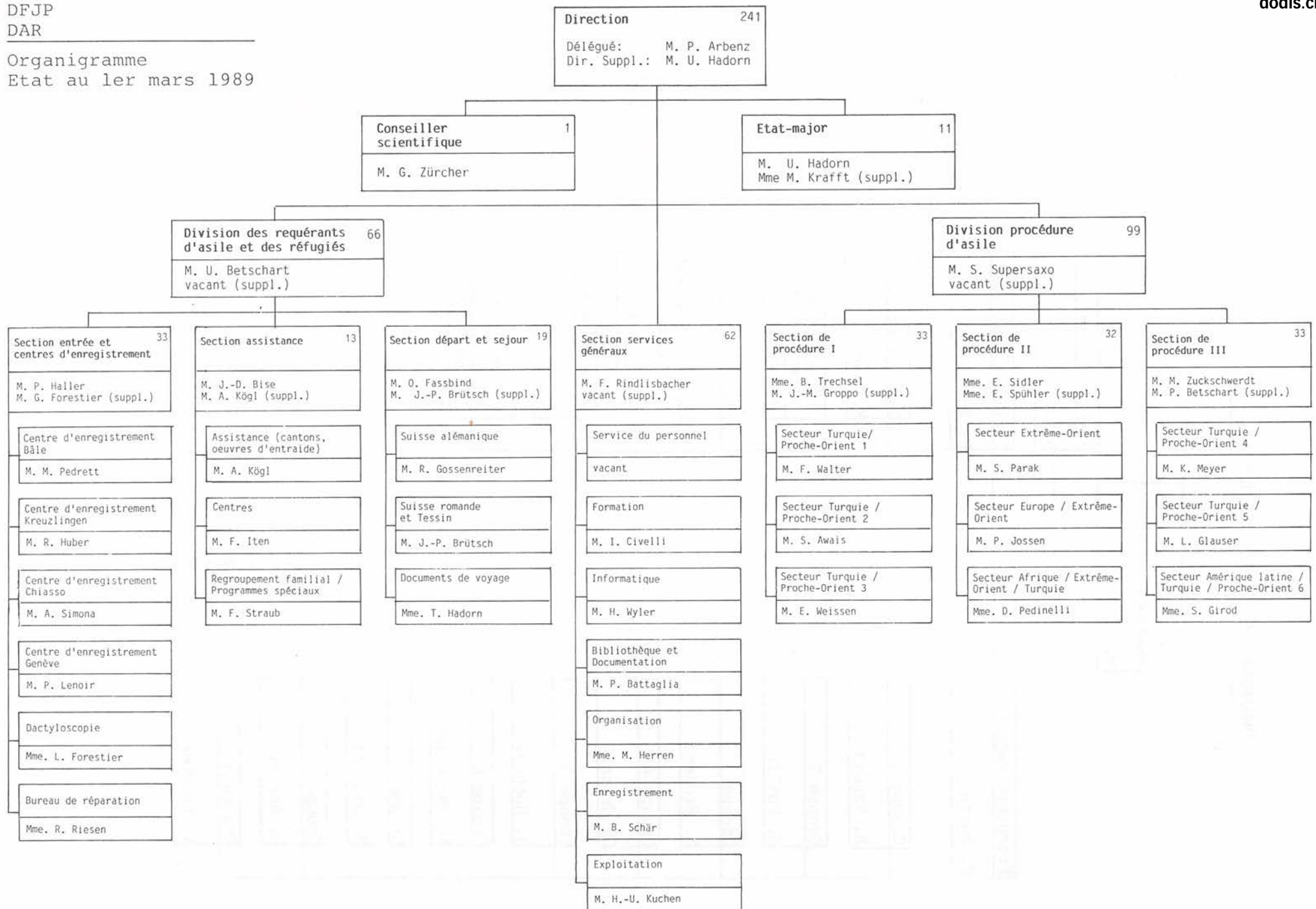
Coopération au développement dans le domaine de l'aide humanitaire

	1984	1985	1986	1987	Total
Pakistant (IDA)	4'300	-	168	-	4'468
Pakistan (HCR)	-	-	-	5'000	5'000
Chili (CIME)	-	-	-	571	571

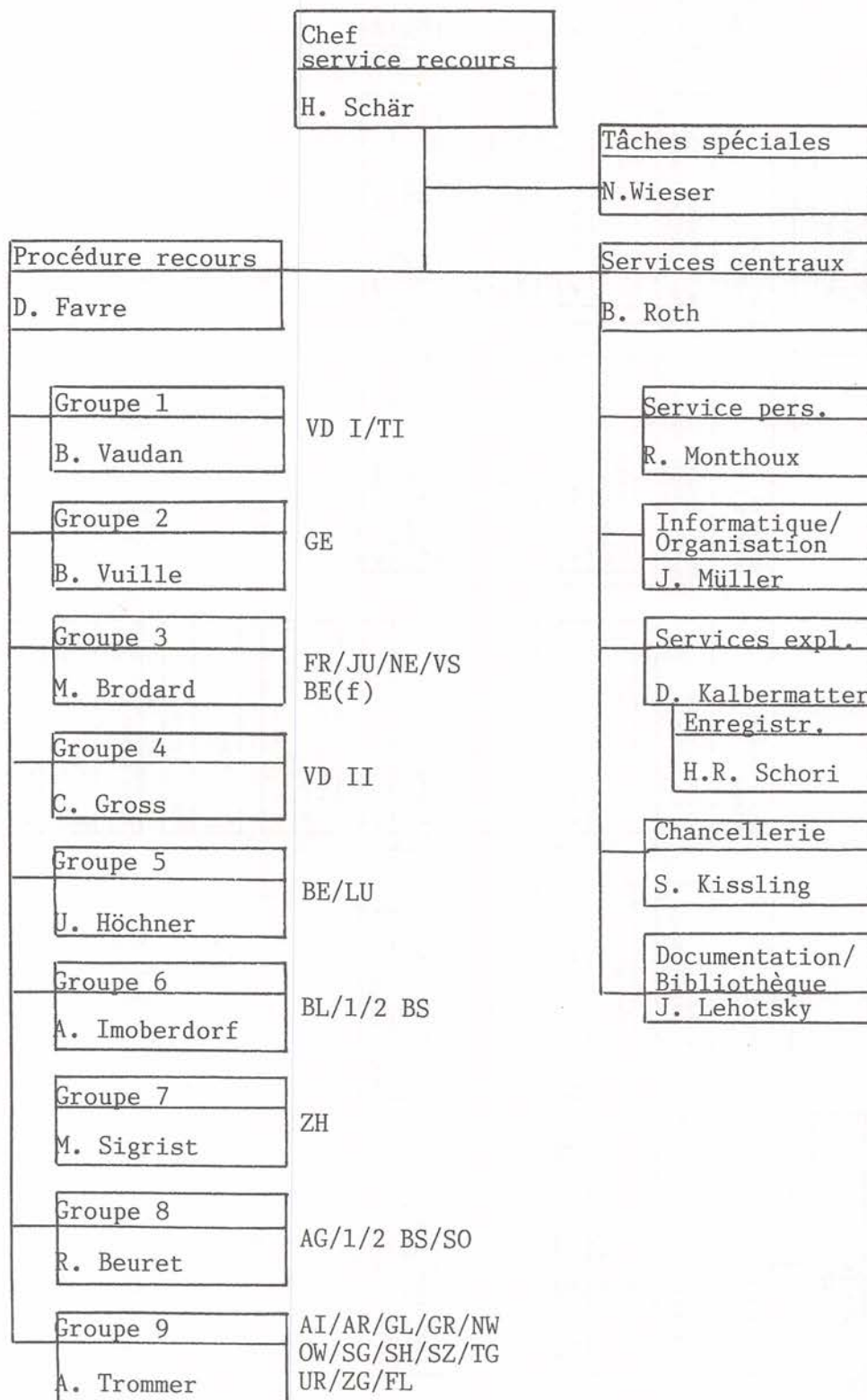
Organigramme



Organigramme
Etat au 1er mars 1989



ORGANIGRAMME DU SERVICE DES RECOURS DU DFJP



Réalisation: Holtmann ASG, Lyss
Composition: Setzerei Heller, Zürich
Lithos: Achermann AG, Biel
Impression: Schwab Druck AG, Lyss