

83.046

Message sur la révision de la loi sur l'asile

du 6 juillet 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de révision de la loi sur l'asile que nous vous proposons d'adopter.

La proposition concernant l'adjonction de personnel à l'Office fédéral de la police (ci-après: l'office fédéral) et au service des recours du Département fédéral de justice et police (ci-après: le département), en relation avec la présente révision, vous sera soumise dans le message sur le budget pour l'année 1984.

Nous vous proposons également de classer le postulat suivant:

1982 P 82.480 Loi sur l'asile, révision (N 20. 9. 1982, Cavadini)

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

6 juillet 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser



Vue d'ensemble

Depuis un certain temps, le traitement des demandes d'asile présentées n'arrive plus à suivre la cadence de leur augmentation. Il s'écoule actuellement de quatre à six ans en moyenne jusqu'à ce qu'une décision déploie ses effets. La mise en œuvre d'un ensemble de mesures doit contribuer à éliminer cet état de fait, devenu inacceptable, tant dans l'optique de l'Etat fondé sur le droit que dans ses aspects humains. L'augmentation sensible de l'effectif des services fédéraux chargés du traitement des demandes représente une partie essentielle de ces mesures et fera l'objet d'une proposition dans le message concernant le budget pour l'année 1984. Une autre partie consiste en une révision de la loi, tendant à accélérer la procédure sans pour autant remettre en question les principes qui régissent l'Etat fondé sur le droit. Les propositions de révision portent principalement sur la suppression d'une deuxième instance de recours, la possibilité de prendre des décisions sur la base des seuls dossiers dans les cas manifestement infondés et celle d'allier rejet de la demande d'asile et renvoi de Suisse.

Les problèmes importants et pressants rencontrés en matière d'asile ne pourront être résolus que si l'on adopte l'ensemble des mesures. Celles-ci dépendent les unes des autres et ne doivent pas être appréciées séparément.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 La situation en matière d'asile

Phénomène mondial, le problème des réfugiés a provoqué une forte augmentation des demandes d'asile déposées en Suisse au cours de ces dernières années. Le nombre des requérants, qui était de quelques centaines durant les années cinquante et soixante, a oscillé entre 800 et 1200 jusqu'en 1976. Depuis 1977 les taux d'augmentation varient entre 30 et 50 pour cent de sorte qu'en 1982, plus de 7000 étrangers ont demandé l'asile en Suisse (5100 requêtes). Ce chiffre ne comprend pas les réfugiés que le Conseil fédéral a acceptés en groupes – par exemple de l'Ouganda, du Chili, d'Indochine et de Pologne – ni les réfugiés handicapés accueillis sous forme d'actions spéciales (dites «hardcore») à l'instigation du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations-Unies.

Si, après la deuxième guerre mondiale, cette question des réfugiés a été réglée en ce qui concerne l'Europe par la Convention internationale relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (RS 0.142.30), elle est devenue durant les années soixante et vers la fin des années septante surtout, un problème mondial auquel la Suisse s'est trouvée toujours davantage confrontée. Leur mobilité accrue fait que les demandeurs d'asile nous arrivent de continents lointains. En 1970, 90 pour cent des requérants venaient de pays de l'est de l'Europe; en 1982, cette proportion avait passé à 30 pour cent. La majeure partie d'entre eux sont actuellement originaires du tiers monde. Dans une certaine mesure, les motifs justifiant une demande d'asile ont également évolué en conséquence.

Auparavant, les gens fuyaient pour échapper aux persécutions de l'Etat en raison de désaccords à caractère idéologique. Actuellement, les raisons d'existence économiques, renforcées parfois, il est vrai, par des atteintes aux droits fondamentaux sont prédominantes. Les requérants arrivent aujourd'hui de pays dans lesquels les droits de l'homme ne sont pas respectés, où les opposants au régime et les minorités ethniques et religieuses sont persécutés, soumis à des pressions économiques, torturés, voire exécutés. Comme simultanément beaucoup de ces pays voient leur économie se dégrader, il est très difficile de faire d'emblée la distinction entre les «réfugiés économiques» et les autres. En général, seul un examen circonstancié, approfondi et prenant du temps permet, après audition individuelle de l'intéressé, d'apprécier avec quelque certitude les dangers courus par le requérant.

Le traitement des demandes suit de moins en moins la cadence de leur augmentation continue. L'accroissement des cas en suspens rend la situation insatisfaisante pour l'ensemble des intéressés. Les requérants restent pendant des années dans l'incertitude quant à leur avenir et les autorités de la

Confédération et des cantons sont de plus en plus surchargées. Les cantons rencontrent de sérieuses difficultés dans l'assistance, l'hébergement et l'emploi des requérants, de même que dans leur renvoi lorsque l'asile ne leur est pas accordé. Ces difficultés sont dues en particulier au fait que la majeure partie des requérants présentent leurs demandes dans les agglomérations de Suisse romande ainsi qu'à Bâle, Berne et Zurich.

Cette situation a incité le département à entrer en rapport avec les cantons. Les 19 août 1982 et 24 février 1983 eurent lieu des rencontres avec les représentants des gouvernements cantonaux. En ces occasions, l'unanimité s'est faite sur le maintien des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'asile. En revanche les cantons exigèrent que l'on trouve moyen d'accélérer la procédure en matière d'asile. Ce qui, de l'avis commun, ne peut être obtenu que par une augmentation sensible du personnel de la section des réfugiés à l'office fédéral et du service des recours au département d'une part, et par une adaptation des dispositions sur la procédure contenues dans la loi sur l'asile, d'autre part.

Différentes interventions furent faites aux Chambres fédérales au sujet de la procédure en matière d'asile, d'une meilleure répartition des requérants dans les cantons, de leur assistance ainsi qu'en rapport avec la notion de réfugié. Le Conseil fédéral a accepté, par la suite, le postulat Cavadini, proposant une révision de la loi sur l'asile afin d'améliorer et d'accélérer la procédure.

112 L'asile en tant que maxime politique

La Suisse a une longue tradition de l'asile derrière elle. Depuis des siècles, les victimes de persécutions trouvent protection et refuge dans notre pays. La politique en matière de réfugiés suivie au cours de la deuxième guerre mondiale est à l'origine des «principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre» émis par le Conseil fédéral. Il y est précisé que le droit d'asile est non seulement une tradition mais une maxime politique, expression d'une conception suisse de la liberté et de l'indépendance.

Cette déclaration de principe préluant à une politique généreuse envers les réfugiés fut déterminante dans la pratique ultérieure de l'asile en Suisse. Malgré une situation difficile, le Conseil fédéral entend aujourd'hui encore poursuivre cette politique d'ouverture à l'égard des réfugiés.

L'expérience de ces dernières années a pourtant clairement montré que nombre de requérants ne viennent pas en Suisse pour échapper à des dangers réels dans leurs pays d'origine ou de provenance, mais pour d'autres motifs très divers.

Le Conseil fédéral souhaite donc que les requêtes infondées, n'ayant pas de persécution politique comme justification, soient rejetées le plus rapidement possible. Il faut préserver à la fois la faculté d'agir de l'Etat et la disponibilité d'accueil de la population.

113 Problèmes posés par la procédure en matière d'asile

113.1 L'institution de la loi sur l'asile

La nouvelle loi sur l'asile, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981, assurant la codification de dispositions éparées dans d'autres actes législatifs. La présomption selon laquelle l'entrée en vigueur de la loi serait la cause déterminante de l'augmentation des demandes n'a pas été confirmée, sinon très marginalement. D'autres pays de l'Europe de l'Ouest sont également confrontés à une forte progression des demandes ayant pour cause l'évolution générale à l'origine des quelque 20 millions de réfugiés dans le monde.

113.2 La notion de réfugié

La notion de réfugié, adoptée par la loi sur l'asile, remonte à la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, ratifiée par la Suisse. Eu égard aux méthodes de persécutions et d'intimidation d'Etats totalitaires, le rapport d'activité de 1958 introduit la définition «contrainte morale résultant d'un régime politique». La mention de «pression psychique insupportable» de la loi a la même signification et se réfère à des formes de persécution qui ne sont plus la mise en danger immédiate des droits fondamentaux tels que l'intégrité corporelle, la vie ou la liberté, mais des mesures prises par l'Etat qui, d'une autre manière, rendent l'existence insupportable. Le message du 31 août 1977 (FF 1977 III 113) à l'appui d'une loi sur l'asile précise que pour être reconnue en matière d'asile, la pression psychique insupportable doit être provoquée par des mesures concrètes, prises contre l'intéressé pour des motifs figurant dans la loi: race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social, opinions politiques. Un mécontentement général envers les conditions régnant dans le pays d'origine ou de provenance ne suffit pas à justifier la qualité de réfugié. Le requérant doit au contraire rendre vraisemblable une menace de la part des autorités qu'il subirait avec une certaine intensité ou qui serait devenue imminente. Si l'on interprète et si l'on décrit ainsi les éléments de persécution que le droit d'asile prend en considération, la notion suisse de réfugié correspond à celle développée par la pratique des pays voisins et d'autres terres d'accueil conformément à la convention. Grâce à une description plus précise de la notion, la définition suisse recouvre celle usitée dans le droit international public.

113.3 La procédure

La procédure en matière d'asile comporte deux phases. Sur mandat de la Confédération, l'autorité cantonale enregistre la demande d'asile et interroge le requérant sur certains points. Des directives du département en fixent les détails. Pour autant qu'il ne puisse, par la suite, se prononcer favorablement sur la base du dossier, l'office fédéral est tenu d'entendre personnellement le requérant.

Cette particularité du droit à être entendu par le biais d'une audition personnelle auprès de l'office fédéral est importante parce qu'il suffit au requérant de rendre vraisemblable les persécutions subies dans son pays d'origine ou de provenance; en raison du mépris des procédures légales pratiquées dans ces pays, il ne lui est pas possible de prouver l'existence de dangers. Il est par conséquent souvent difficile à l'autorité de décision de s'assurer de leur réalité. Pour pouvoir faire la lumière sur l'état de fait, apprécier le cas de façon nuancée et déterminer si le requérant est digne de foi, cette autorité en est souvent réduite à l'interroger en particulier. Le droit qu'a le requérant d'exposer ses motifs personnellement à l'office fédéral chargé de statuer en la matière est un principe juridique consacré. Il n'en irait autrement que si les risques importants courus par le requérant à l'étranger et motivant sa demande d'asile pouvaient être exclus ou ne faisaient pas l'objet de la procédure.

113.4 Les répercussions

Les tâches des autorités en matière de réfugiés sont nombreuses et la procédure d'examen des demandes, en particulier, prend beaucoup de temps.

En dehors des obligations d'assistance, d'hébergement et de recherche d'emploi, incombant aux cantons, le goulot d'étranglement se situe à l'office fédéral, qui est chargé de l'étude des cas et de la préparation des décisions en première instance. Or l'appréciation de l'état de fait est rendue très difficile par l'arrivée en Suisse de requérants en provenance des cinq continents. C'est l'affaire de spécialistes connaissant les conditions politiques, sociales et économiques d'un pays et étant donc à même d'apprécier les motifs de fuite invoqués. Cela requiert une profonde compréhension et des facultés d'analyse d'informations les plus diverses au-dessus de la moyenne. Toutefois, on ne saurait trouver la formule magique qui permettrait d'établir en peu de temps une distinction entre les étrangers menacés pour des raisons politiques et ceux qui ont fait une demande infondée ou abusive.

Et comme le rejet d'une demande pourrait aboutir, en définitive, au renvoi du requérant dans son pays de provenance, une telle décision ne peut être que du ressort d'une autorité centrale, expérimentée dans ces questions. Transférer aux cantons la compétence de décider serait aléatoire, parce qu'ils n'ont pas la vue d'ensemble qui leur permettrait d'assurer l'égalité de traitement. Tout bien considéré, un tel transfert ne représenterait pas un allègement.

113.5 Surcharge de la section des réfugiés

Durant des années, l'effectif de la section des réfugiés à l'office fédéral est resté stable. Composé de 37 personnes, dont 19 sont encore occupées à titre auxiliaire, il est calculé pour liquider deux mille cas par an. L'examen des demandes individuelles n'est pas la seule tâche qui incombe à ces collaborateurs, chargés également de travaux se rapportant au renvoi de Suisse et à l'internement, à l'assistance et au regroupement familial.

Or en 1982, 5100 demandes furent présentées. Les cas en suspens à l'office fédéral et auprès de la première autorité de recours dépassaient le chiffre de 6000 à la fin de 1982. A la fin de mai 1983, 2100 nouvelles requêtes avaient été présentées, de sorte que le nombre des cas en suspens va encore nettement progresser jusqu'à la fin de cette année.

12 Les problèmes non résolus

121 La durée de la procédure

La forte augmentation des demandes d'asile de ces dernières années à laquelle a dû faire face le même effectif de personnel a provoqué des retards dans le traitement des cas. La situation empirant, on tenta d'abord d'accélérer la procédure en simplifiant les travaux administratifs et l'organisation. Malgré ces mesures de rationalisation, le personnel reste insuffisant pour traiter les demandes, et cela au niveau de chaque instance, de sorte qu'il faut maintenant compter de quatre à six ans jusqu'à ce qu'une décision déploie ses effets.

Pendant ce temps, le requérant peut séjourner en Suisse où il obtient, en règle générale, l'autorisation de travailler. Il en résulte qu'on recourt de plus en plus à la procédure d'asile pour régulariser un séjour en Suisse en éludant les dispositions ordinaires applicables aux étrangers. Pour les étrangers qui n'ont que peu de chance d'obtenir une autorisation de séjour ordinaire, le dépôt d'une demande d'asile devient la solution de fortune.

122 Les conséquences d'une procédure de longue durée

Des délais d'attente aussi longs sont angoissants pour les personnes concernées et ne sont plus compatibles avec les principes de l'Etat fondé sur le droit. Une si longue incertitude quant à son avenir est démoralisante pour le requérant et peut avoir des répercussions sociales ou psychiques. D'autre part, la tâche des institutions d'entraide, responsables de l'intégration des réfugiés dans notre société, n'en devient que plus ardue.

Le grand nombre de demandes en suspens touche également les autorités cantonales, étant donné que la loi confie aux cantons l'hébergement et l'assistance des demandeurs d'asile. Alors que les prestations d'assistance sont remboursées par la Confédération, les cantons doivent assumer une surcharge administrative qui, dans certains cas, dépasse largement leurs possibilités. Ils s'agit de trouver des lieux d'hébergement et, occasionnellement, d'ouvrir des centres d'accueil. Le canton n'est pas seulement chargé de l'assistance des requérants, mais de toutes les démarches de police des étrangers ou de renvoi, une fois la demande d'asile rejetée. Or, faute de papiers valables ou en raison d'une durée de séjour prolongée, cette dernière disposition est dans de nombreux cas, difficile à appliquer. Cela est préoccupant sur le plan juridique. En effet, contraint de garantir une procédure irréprochable, l'Etat fondé sur le droit se doit de veiller à l'exécution des décisions résultant de cette procédure.

La Confédération est responsable des longs délais d'attente en matière de procédure d'asile. Cependant, les moyens actuellement disponibles ne permettent pas de résoudre les problèmes existants.

123 Considérations de politique générale

Les problèmes esquissés ci-dessus ont causé un certain malaise parmi la population et dans les cantons. A notre avis, les diverses interventions parlementaires, dont certaines allaient jusqu'à mettre en cause la politique suisse en matière de réfugiés, en sont un reflet. L'inquiétude régnant dans de larges cercles quant à la situation au sujet de l'asile, contraint les autorités à agir avec décision et rapidité, si elles entendent continuer à bénéficier de compréhension pour une politique d'asile libérale.

Le maintien de bonnes relations entre les cantons et la Confédération exige que celle-ci entreprenne tout ce qui est en son pouvoir pour éviter qu'en raison d'une procédure trop longue, les obligations d'exécution découlant de la loi sur l'asile ne causent aux cantons des frais supplémentaires en permanence.

13 Résolution des problèmes

Trois catégories de mesures entrent en ligne de compte en ce qui concerne les problèmes à résoudre dans le domaine des réfugiés:

1. *Mesures administratives et d'organisation* prises dans le respect des dispositions légales existantes tendant à simplifier la procédure et à garder une vue d'ensemble sur le traitement des cas. Comme le Conseil fédéral et l'administration y sont habilités en l'occurrence, une simplification de la procédure dans les limites du droit en vigueur a déjà été entreprise. Néanmoins, différentes considérations relatives à l'économie d'entreprise et à caractère juridique montrent que le stade atteint aujourd'hui par de tels efforts de rationalisation ne saurait être dépassé.
2. *Révision de la loi sur l'asile* du 5 octobre 1979, telle qu'elle est prévue dans la partie spéciale de ce message.
3. *Mesures touchant au personnel*, qui seront soumises au Parlement avec le budget pour l'année 1984.

131 Mesures déjà prises

131.1 Simplification de la pratique d'assistance

Alors qu'auparavant l'office fédéral devait se prononcer sur chaque demande, depuis 1977, les institutions d'entraide versent les prestations d'assistance aux réfugiés reconnus conformément aux directives de cet office. Une telle délégation en matière d'octroi de l'assistance a rendu une surveillance nécessaire mais elle n'en a pas moins contribué à simplifier l'en-

semble de la procédure d'assistance. La capacité de travail ainsi récupérée a permis de traiter les nouvelles demandes jusqu'en 1980.

131.2 Simplification de la manière de procéder

Sur le plan de l'organisation, toutes les mesures réalisables, susceptibles d'entraîner une rationalisation des tâches et, ainsi, d'accroître l'efficacité ont été prises, de concert avec l'Office fédéral de l'organisation. Le traitement automatique des textes simplifie et accélère la correspondance. Les écrits répétitifs, les décisions incidentes, les décisions de police des étrangers, entrant dans la compétence de l'office fédéral et de l'assistance ainsi que les communications aux autorités fédérales, aux offices cantonaux et aux institutions d'entraide ont été autant que possible schématisés. La section des réfugiés a été restructurée en vue d'une spécialisation des collaborateurs dans des secteurs et pour des pays particuliers.

131.3 Systématisation des décisions

Des décisions-types ont été mises au point et sont utilisées, pour autant qu'une telle manière de procéder ne contrevienne pas aux principes régissant l'Etat fondé sur le droit. Les mesures de rationalisation en ce domaine sont donc de portée limitée étant donné la nature des biens juridiques en cause et les garanties en matière de procédure: L'utilisation de formules de décision ne doit en aucun cas empêcher l'examen minutieux de l'état de fait réel.

131.4 Création d'un groupe de travail ad hoc et formation du personnel

En vue d'une mise à jour des demandes d'asile en souffrance à la fin de 1981, on a constitué au début de 1982, pour la durée d'un an, un groupe ad hoc composé de fonctionnaires du département. Après une période de mise au courant accélérée et aidé par les collaborateurs spécialisés de la section des réfugiés, ce groupe a pu remplir en grande partie sa tâche jusqu'en fin d'année. Dans le courant de l'automne 1982, la section des réfugiés a été renforcée par quinze nouveaux collaborateurs, engagés comme auxiliaires.

La restructuration de la section des réfugiés est allée de pair avec des cours organisés en collaboration avec l'Office fédéral du personnel afin d'augmenter encore l'efficacité du personnel.

131.5 Automatisation de la statistique

La statistique des réfugiés a été automatisée. Ces mêmes tâches nécessitaient auparavant une mobilisation importante de personnel. Pour que la

statistique devienne un moyen apprécié de gestion, il faut encore affiner la méthode utilisée et faciliter aux collaborateurs l'accès au nouveau système. Le programme en cours dénommé «automatisation des fichiers des personnes», qui sera vraisemblablement opérationnel à la fin de 1984, tiendra compte de cet aspect du problème.

131.6 Collaboration avec les cantons

Les cantons sont fortement touchés par l'accroissement des demandes d'asile et par le retard qui survient dans le traitement des cas; ils reçoivent les demandes et sont responsables de l'hébergement et de l'assistance des requérants ainsi que de l'octroi des autorisations d'exercer une activité lucrative. Cette surcharge de travail est à l'origine d'un échange de vues entre les autorités de la Confédération et des cantons. Pour celles de la Confédération, il s'agissait de connaître l'appréciation de la situation par les cantons et d'examiner avec eux les possibilités et moyens de résoudre les problèmes. Les interlocuteurs ont été unanimes à reconnaître la nécessité d'accélérer la procédure en matière d'asile par une modification des dispositions y relatives de la loi et par l'augmentation notable du personnel de la Confédération. Des séances d'instruction avec les fonctionnaires des différents cantons ont été organisées pour intensifier la collaboration entre la Confédération et les cantons et pour favoriser une procédure sans heurt.

131.7 Centres destinés à l'hébergement des requérants

Avec la participation de la Confédération, différents cantons sont actuellement à la recherche de possibilités d'hébergement à l'intention des demandeurs d'asile. Ceux-ci ne pouvant plus purement et simplement être logés en appartements, des centres capables d'accueillir entre 50 et 80 personnes sont envisagés. De tels centres existent dans les cantons de Fribourg, Genève, Vaud, Berne et Zurich. D'autres seront prochainement ouverts dans d'autres cantons. En certaines circonstances, il ne sera pas possible d'éviter la création de grands centres d'une capacité d'accueil de 300 à 400 personnes. De tels centres ne verraient toutefois le jour que sur demande expresse des cantons. L'interdiction d'engager du personnel, exclut cependant leur prise en charge et leur gestion par du personnel fédéral.

132 Mesures à prendre

Comme nous l'avons déjà dit, les demandes ne peuvent plus être traitées dans un laps de temps raisonnable. L'effectif actuel du personnel est calculé pour faire face au traitement de deux mille cas chaque année. Or en 1982 seulement, 5100 demandes ont été présentées; à la fin de 1982, plus de 6000 demandes étaient en souffrance à l'office fédéral et auprès de la première autorité de recours. Cette évolution s'est d'ailleurs poursuivie au début de cette année. Comme on ne prévoit dans un proche avenir ni une

diminution des requêtes, ni une rationalisation complémentaire sans que soient mis en cause les principes de la loi sur l'asile et les garanties en matière de procédure, les retards continueront à s'accumuler.

Pour résoudre les problèmes qui se posent, il s'agit donc de prendre des mesures dans d'autres domaines également.

132.1 La révision de la loi sur l'asile

Ainsi que les tendances de l'évolution en matière d'asile l'ont montré, la loi n'est pas ou alors très marginalement, responsable de l'augmentation des demandes d'asile. Sa révision quant au fond n'apporterait par conséquent aucun allègement notoire et ne ferait que modifier le rapport entre les décisions positives et les décisions négatives. D'autant plus que la loi ne permet pas de déterminer le nombre des demandes, celles-ci subissant les effets dominants de critères d'influence extérieurs. En revanche, une adaptation de la procédure en matière d'asile, notamment son accélération, est susceptible d'améliorer la situation actuelle.

De ce fait, le réexamen de la loi sur l'asile n'a de sens que dans la perspective d'un déroulement plus rapide de la procédure, sans remise en question des principes de l'Etat fondé sur le droit. L'étude des propositions de révision a donc porté sur la réduction du nombre des autorités de recours, la possibilité de prendre une décision sur la base du dossier dans les cas manifestement infondés ainsi que la combinaison d'une décision de renvoi, en vertu des dispositions de la police des étrangers, avec la décision de refuser l'asile. De même, le droit effectif d'exercer une activité lucrative peut être supprimé, parce qu'il représente souvent pour un étranger, une incitation à demander l'asile.

132.2 Augmentation de l'effectif du personnel

La pièce maîtresse du train de mesures envisagé pour venir à bout de la surcharge persistante de travail consiste en une modification de l'effectif du personnel. Ainsi que l'énumération des mesures d'allègement le montre, un traitement trop simplifié des demandes ne concorde ni avec les impératifs de l'Etat fondé sur le droit ni avec la rectitude des décisions en matière d'asile. Comme ces deux objectifs sont indissociables d'une politique crédible en la matière, une augmentation importante du personnel affecté au traitement des demandes d'asile est seule susceptible de neutraliser les effets négatifs que l'on constate actuellement.

Une hausse sensible de l'effectif du personnel, telle qu'elle est proposée dans le message concernant le budget 1984, est indispensable. La disproportion entre le nombre des requêtes présentées annuellement et le nombre de celles qui peuvent être liquidées par le personnel actuellement à disposition doit être corrigée. On ne pourra pas y parvenir uniquement en prenant des mesures d'organisation et en révisant la loi.

14 Conclusions

Le train des mesures proposées et en partie réalisées représente pour l'ensemble du secteur des réfugiés une simplification, et par conséquent aussi une accélération de la procédure. Ces mesures dépendent les unes des autres et ne doivent pas être appréciées séparément. Des mesures administratives, d'organisation ou à caractère légal ne suffisent pas, à elles seules, pour faire face aux demandes d'asile en souffrance actuellement, ni à celles qui arriveront au cours des prochaines années, sans que soient lésées les garanties fondamentales en matière de procédure de l'Etat fondé sur le droit. Se limiter à ces mesures revient en quelque sorte à «donner un coup d'épée dans l'eau» ne permettant aucunement de maîtriser le problème. Ce n'est qu'en liaison avec les mesures concernant le personnel qui seront proposées avec le budget de 1984 que les modifications de la loi, envisagées ici, auront les effets attendus.

15 Résultat de la consultation

Le projet de révision a été soumis pour consultation, avec un rapport, aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et à diverses organisations. Il a rencontré un vif intérêt et a provoqué des réponses, dont certaines sont fondamentales et très fouillées, sur l'ensemble de la politique en matière de réfugiés. D'une manière générale, les cantons se sont exprimés favorablement. Sur quelques points de la révision, les organisations consultées ont émis des avis partagés. Une réduction de la durée de la procédure est réclamée à l'unanimité à la fois pour des raisons politiques et pour des considérations à caractère humanitaire. On pense partout de plus en plus que ce but ne sera atteint que si l'on augmente de manière sensible le personnel des autorités fédérales chargées du traitement des requêtes. Les cantons surtout paraissent préoccupés de l'état d'esprit critique que la situation des réfugiés a fait naître dans la population. Hormis des réserves sur certains articles, la nécessité d'une révision dans son ensemble est occasionnellement mise en doute; d'aucuns prétendent que les changements proposés léseraient l'Etat fondé sur le droit sans abrégé notablement les délais d'attente. Au lieu d'une révision de la loi, ces personnes suggèrent une augmentation du personnel, une collaboration plus étroite avec les Etats européens, de même que la mise en parallèle de l'aide au développement et de la politique en matière de réfugiés. Certains cantons voulaient donner à la Confédération la compétence de mieux répartir les requérants entre les cantons et avoir la possibilité de refuser des demandes. Une large majorité n'a pas admis ces suggestions.

2 Partie spéciale

21 Décision

(art. 11)

La révision de la loi a pour objet l'accélération de la procédure et par conséquent la réduction de sa durée. Dans cette perspective, la possibilité de recourir contre un refus de l'asile auprès de deux autorités successives doit être examinée. L'épuisement des possibilités des voies de recours, d'abord au département puis au Conseil fédéral, peut porter la durée de la procédure de quatre à six ans, ce qui est inadmissible. Abréger la durée du recours est donc chose indispensable. L'article 103 de la constitution consacrant le principe du recours au Conseil fédéral, éventuellement au Tribunal fédéral, la restriction à une seule autorité de recours ne peut intervenir que dans des cas exceptionnels justifiés. Néanmoins, la loi sur l'asile prévoit déjà cette limitation aux articles 17, 19 et 36. Il faut savoir également que le Conseil fédéral n'a que rarement invalidé un prononcé négatif du département. Lorsque tel a été le cas, il s'est agi presque toujours de requêtes au sujet desquelles des faits nouveaux importants ont été invoqués en cours de procédure et qui auraient aussi pu faire l'objet d'une révision par le département. Enfin la limitation à une autorité de recours satisfait aux exigences de la Convention internationale relative au statut des réfugiés de même qu'à la Recommandation n° R (81) 16 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile.

Resté à savoir si le département ou le Conseil fédéral doit être cette unique autorité de recours. La désignation du Conseil fédéral se justifierait du fait que la politique en matière d'asile est une activité significative d'un gouvernement et parce que le Conseil fédéral ne devrait pas se départir, sans nécessité, de son influence sur les décisions en la matière. Pourtant, il faut tenir compte du fait que 80 pour cent des décisions de première instance font l'objet de recours, ce qui représenterait pour le Conseil fédéral, en tant qu'autorité unique, une surcharge pour laquelle il n'aurait jamais le temps nécessaire. Sur les 9500 demandes annuelles, il serait saisi de quelque 7000 recours chaque année. Aussi est-il prévu de limiter les voies de recours au seul département. L'influence du Conseil fédéral sur la pratique de l'asile reste préservée par son droit d'édicter des directives.

La création d'une commission de recours indépendante de l'administration a été proposée lors de la procédure de consultation si la solution d'une seule autorité de recours devait prévaloir. Vu l'importance du volume de travail, il faudrait sans doute faire appel à une commission travaillant à plein temps. D'autre part, une telle commission représenterait une juridiction administrative susceptible d'orienter sensiblement la pratique de l'asile, sans en référer aux autorités politiques. Le droit du Conseil fédéral d'édicter des directives ne serait pas préservé non plus en la circonstance de sorte que la plus haute autorité politique serait privée de la possibilité d'intervenir dans la jurisprudence en matière de recours. La loi sur l'asile précise qu'un droit subjectif de la personne à l'asile n'existe pas. C'est la

raison de l'exclusion du recours au Tribunal fédéral, remplacé par une voie interne conformément à la loi sur la procédure administrative.

La teneur de l'article 11 est actuellement la suivante: «l'office fédéral décide en première instance de l'octroi de l'asile». Comme les dispositions générales de la procédure fédérale régissent les décisions et la voie de recours (art. 47 de la loi sur l'asile) il n'était pas nécessaire de préciser, les possibilités de recours au département et au Conseil fédéral. Par contre, comme à l'avenir il sera dérogé à cette réglementation générale l'exception doit être mentionnée à l'article concernant la décision. La version proposée prend donc la teneur actuelle de l'article 11 en tant que 1^{er} alinéa, tandis que la voie de recours fait l'objet d'un 2^e alinéa.

22 Procédure devant l'office fédéral (art. 16)

En vertu de l'article 16, 2^e alinéa, l'office fédéral ne peut pas rejeter une demande sans entendre le requérant en personne.

Nous proposons de compléter cet article par un 5^e alinéa précisant que l'office fédéral peut renoncer à entendre le requérant en personne lorsqu'il s'agit d'une demande manifestement infondée.

Une disposition semblable figurait dans le projet de loi sur l'asile, à savoir: «on peut se dispenser d'une audition personnelle lorsque le requérant n'a manifestement pas la qualité de réfugié». Cette mention a été biffée lors des débats parlementaires parce qu'on estimait qu'elle ouvrait la porte à l'arbitraire et aurait permis de rejeter sans autre forme de procès les demandes de requérants mal vus.

Encore aujourd'hui, bien qu'on admette le principe selon lequel les requêtes infondées doivent être rejetées, des divergences subsistent quant à la manière d'apprécier de tels cas.

Si nous nous sommes résolus à proposer d'abord une disposition allant dans ce sens c'est parce qu'en situation difficile, il faut savoir garder le sens des proportions et que nous sommes convaincus que des critères d'appréciation évitant l'arbitraire peuvent être trouvés.

Sans léser aucunement les garanties offertes par l'Etat fondé sur le droit, on pourra, en général, renoncer à l'audition personnelle dans tous les cas où la qualité de réfugié n'est pas déterminante dans la procédure parce que, pour d'autres raisons, l'octroi de l'asile n'entre pas en ligne de compte. L'audition personnelle perd de même toute signification lorsque l'on peut écarter avec certitude le risque de dangers, même partiels, dans le pays d'origine ou de provenance du requérant. En guise d'exemple, on pourrait citer les demandes faites par des étrangers venus des pays de l'Europe occidentale. La définition «manifestement infondées» s'appliquera en outre aux demandes d'asile pour lesquelles il est établi, en vertu de l'article 6, 1^{er} alinéa, et de l'article 19, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'asile, qu'on est raisonnablement en droit d'attendre que les requérants retournent dans un pays tiers ou puis-

sent y aller, à condition bien entendu que ce pays tiers ne refoule pas les réfugiés dans un pays où ils seraient exposés à d'éventuels dangers justifiant l'asile.

Les étrangers frappés d'emprisonnement et d'expulsion de Suisse en vertu de l'article 55 du code pénal, qui présenteraient une demande d'asile avant d'être libérés, constituent une autre catégorie entrant en ligne de compte, pour autant que le tribunal compétent ait suffisamment mis en lumière les aspects du problème justifiant une demande d'asile et que le jugement fasse état de ces considérations de manière circonstanciée. Le tribunal doit en particulier se prononcer sur l'existence d'un danger, au sens de la loi sur l'asile, de même que sur la possibilité d'un traitement de l'étranger, dans son pays d'origine ou de provenance, contraire à la Convention internationale relative au statut des réfugiés ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Il est d'ailleurs prévu d'attirer, par une circulaire adressée aux chefs des départements cantonaux de la justice, l'attention des tribunaux sur l'article 3 de la Convention des droits de l'homme et sur le principe de non-refoulement fixé dans le droit des gens.

Le Conseil fédéral se propose de délimiter les cas de demandes infondées dans l'ordonnance, pour garantir de manière suffisante le principe fondamental du droit du requérant d'être entendu personnellement.

Il faut remarquer, enfin, qu'il est possible de recourir contre une décision négative prise sans que l'intéressé ait été entendu personnellement. A noter qu'en cas de recours, l'intéressé peut invoquer le fait qu'on a négligé son audition. Le service des recours peut alors, au besoin, ordonner cette audition.

23 **Activité lucrative provisoire** (art. 21)

En vertu du droit actuel, le requérant obtient en règle générale l'autorisation d'exercer une activité salariée s'il en a besoin pour subvenir à son entretien. Toutefois cette autorisation n'est pas délivrée si le marché de l'emploi interdit l'occupation d'étrangers supplémentaires.

Cette disposition s'avère discutable dans la mesure où elle incite à déposer abusivement une demande d'asile, seulement pour obtenir l'autorisation de travailler. La situation est aggravée par le fait que les pays voisins ne permettent pas l'exercice d'une activité lucrative pendant la procédure d'asile. La réglementation libérale de la Suisse représente ainsi un attrait supplémentaire.

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons que la règle devienne possible. Toute personne à même d'invoquer de sérieux motifs d'asile est sans nul doute prête à patienter jusqu'à ce qu'une autorisation de travailler lui soit délivrée. D'ailleurs, il n'est nullement question d'ériger en règle nouvelle le refus de l'autorisation de travailler. Mais un poste de travail ne pourra pas forcément être assuré aux requérants domiciliés à l'écart des grandes agglomérations ou placés dans des centres d'hébergement.

Comme par le passé, les cantons, gardent la compétence d'autoriser l'exercice d'une activité en fonction des circonstances. La Confédération envisage d'adresser aux cantons une circulaire avec des directives visant à instaurer une pratique uniforme dans l'octroi des permis de travail.

24 Renvoi lors du refus de l'asile (art. 21a [nouveau]).

Conformément à la pratique adoptée jusqu'ici, la compétence de régler le séjour du requérant, une fois passée en force une décision de rejet de sa demande, appartient aux autorités de police des étrangers cantonales ou fédérales. Si ces dernières ne sont pas prêtes à régler le séjour du requérant en vertu des dispositions générales applicables aux étrangers, elles décident de son renvoi de Suisse. Si le renvoi n'est ni possible, ni raisonnablement exigible, l'office fédéral opte pour l'internement, sous forme de placement libre à la demande des autorités de police des étrangers. En règle générale la décision tient compte du domicile et du poste de travail occupés jusqu'alors.

Grâce à la nouvelle disposition légale proposée, l'office fédéral acquiert la compétence de décider simultanément, après consultation du canton de séjour de l'étranger, de refuser l'asile à celui-ci et de le renvoyer de Suisse. La consultation préalable du canton a pour but de déterminer s'il serait proposé, en cas d'issue négative de la procédure d'asile, à régler les conditions de séjour selon les dispositions ordinaires de la police des étrangers. Dans ce cas, on pourrait renoncer au renvoi. Par contre, si c'est en cours de procédure d'asile déjà qu'un renvoi s'avère impossible, l'office fédéral prendra à la place, une mesure d'internement. Selon les dispositions de l'ordonnance du 14 août 1968 sur l'internement des étrangers (RS 142.281), le refoulement est impossible lorsque l'étranger refuse, pour des raisons pertinentes, de retourner dans son pays d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence et qu'il ne peut partir régulièrement à destination d'un autre pays. Il en va de même lorsque l'étranger ne possède aucun document de voyage étranger valable et qu'aucun Etat ne peut être tenu de le recevoir. Dans de tels cas, l'internement intervient en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre c, de l'ordonnance précitée:

¹ L'internement est exécuté, dans les limites de la durée déterminée par la loi:

- c. Par un placement libre, lorsque la décision d'internement ne vise qu'à régler, conformément à la loi, les conditions de résidence d'un étranger qui ne peut recevoir une autorisation régulière d'un canton et ne peut être refoulé.

La proposition d'accorder cette compétence à l'office fédéral est souhaitable pour différentes raisons. Comme nous l'avons déjà dit, il faudrait que les décisions mûrement réfléchies et juridiquement fondées soient exécutées.

Avant qu'une décision de renvoi soit prise, une pondération des biens juridiques – notamment des risques que l'étranger pourrait courir dans son pays

d'origine ou de provenance – intervient afin de déterminer si le renvoi se justifie ou s'il y a lieu d'y renoncer. La solution en vigueur actuellement ne donne pas satisfaction en ce sens qu'une fois prise une décision négative en matière d'asile, c'est l'autorité cantonale chargée de l'exécution qui doit examiner si le renvoi est possible. Les informations nécessaires font largement défaut aux organes d'exécution pour se prononcer consciencieusement et de manière uniforme sur ce qui est raisonnablement exigible et sur la nature des atteintes aux droits fondamentaux. En revanche, l'office fédéral est à même de trancher, puisqu'il a, au cours de la procédure d'asile, apprécié tous les éléments permettant de décider le renvoi.

On peut enfin considérer cela dans la perspective de l'accélération de la procédure et se demander pourquoi, après une procédure en matière d'asile qui a duré plusieurs années, d'autres voies sur le plan cantonal et à nouveau sur le plan fédéral sont encore nécessaires pour déterminer dans quelles conditions un étranger peut rester en Suisse ou doit quitter notre pays. La question est d'autant plus justifiée que conformément à la pratique actuelle dans le domaine de la police des étrangers, on ne délivre pas d'autorisation de séjour à de telles personnes, pour des raisons humanitaires ou pour des considérations de politique générale au sens de l'ordonnance du 22 octobre 1980 limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative (RS 823.21). Eviter ce parallélisme contribue, en l'occurrence, à abrégier la durée de la procédure, tout en sauvegardant les garanties fondamentales que celle-ci offre.

25 Autorités de recours (art. 47)

Une adjonction rédactionnelle s'impose à cet article, découlant des nouvelles dispositions des articles 11, 2^e alinéa et 21a, 2^e alinéa. Comme cet article mentionne les dérogations aux dispositions générales de la procédure fédérale, il convient d'y ajouter les deux nouvelles exceptions.

26 Dispositions transitoires

Le nouveau droit doit s'appliquer aux procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour des raisons d'équité et de garantie juridique, les recours dont le Conseil fédéral est saisi lors de cette entrée en vigueur et pour lesquels il demeure compétent font exception.

27 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la modification de la loi devrait intervenir le plus rapidement possible, une fois le délai référendaire expiré, afin que les effets s'en fassent sentir en 1984 déjà.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La révision de la loi n'entraîne pas de nouvelles charges financières et ne requiert pas de personnel supplémentaire pour sa mise en application. D'autre part, la limitation des voies de recours va représenter un allègement pour le personnel du service juridique de l'administration fédérale des finances.

L'introduction de l'ensemble des mesures servant à résoudre les problèmes en matière d'asile va exiger une augmentation sensible du personnel de l'office fédéral et du service des recours du département. La réduction de la durée de la procédure d'examen permet, en revanche, d'économiser dans une large mesure sur les frais d'assistance des requérants. A ce propos, les charges de l'assistance aux demandeurs d'asile figurent pour 45 millions au budget de cette année et pour 65 millions au budget de 1984. Si la durée de la procédure, qui est maintenant de quatre à six ans, peut être ramenée à une année, les économies ainsi réalisées sur les prestations de l'assistance dépasseront de beaucoup les charges entraînées par le personnel. Les dépenses administratives des autorités exécutives dans les cantons s'en trouveront aussi sensiblement réduites.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet ne figure pas dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature de 1979 à 1983. Il résulte de l'évolution survenue au cours de ces derniers mois dans le domaine de l'asile. L'adoption d'une procédure de révision accélérée de la loi se justifie en raison des problèmes qui ont surgi sur les plans fédéral et cantonal, ainsi que de l'inquiétude manifestée par le Parlement et l'opinion publique.

5 Constitutionnalité

Les dispositions modifiées découlent, comme jusqu'ici, de l'article 69^{ter} de la constitution.

Loi sur l'asile

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'asile, du 5 octobre 1979²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 11 Décision

¹ L'office fédéral décide de l'octroi ou du refus de l'asile.

² Sous réserve de directives du Conseil fédéral, le département statue définitivement sur les recours.

Art 16, 5^e al. (nouveau)

⁵ L'office fédéral peut renoncer à entendre le requérant en personne lorsque sa demande d'asile est manifestement infondée.

Art. 21 Activité lucrative provisoire

Une autorisation d'exercer une activité lucrative dépendante peut être délivrée au requérant.

Art. 21a (nouveau) Renvoi lors de refus de l'asile

¹ En même temps qu'il rejette la demande d'asile, l'office fédéral décide en règle générale le renvoi de Suisse. Il consulte au préalable le canton de séjour. Si le renvoi n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigé, l'office fédéral règle les conditions de résidence en vertu des dispositions légales sur l'internement des étrangers.

² Le département statue définitivement sur les recours contre un renvoi.

¹⁾ FF 1983 III 807

²⁾ RS 142.31

Loi sur l'asile

Art. 47, 2^e al.

² Le recours contre les décisions et les prononcés sur recours d'autorités fédérales et contre les décisions cantonales de dernière instance est régi par les dispositions, générales de la procédure fédérale, sous réserve des articles 11, 2^e alinéa, 17, 2^e alinéa, 19, 2^e alinéa, 21a, 2^e alinéa, et 36, 2^e alinéa.

II

¹ Les procédures pendantes à la date d'entrée en vigueur de la présente modification de la loi sont régies par celle-ci.

² Le Conseil fédéral reste compétent pour traiter les recours dont il est saisi à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

III

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

28538