Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 26 (1989)
Heft: 954: Numéro spécial

Rubrik: Restaurer le droit d'asile

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Domaine Public 954

DP

J.A. 1000 Lausanne 1 8 juin 1989
Hebdomadaire romand Vingt-sixième année

NUMÉRO SPÉCIAL

Restaurer le droit d'asile

La politique suisse de l'asile est en voie de pourrissement rapide. L'accroissement récent du nombre des requérants met à rude épreuve la procédure légale et l'accumulation des dossiers en suspens crée des situations humainement inacceptables. Déjà des voix s'élèvent pour exiger du Conseil fédéral qu'il suspende l'application de la loi. L'irritation face à l'engorgement administratif et la peur que suscite l'augmentation des requêtes ne peuvent, à terme, que mettre en péril le droit d'asile.

Face à cette situation, le Conseil fédéral se complaît dans un silence incompréhensible. Certes il a mis en discussion des propositions pour les années 90 élaborées par l'administration, mais qui ne portent pas sur le court terme. Or la politique d'asile exige des réponses immédiates et plus substantielles que la seule création de postes supplémentaires auprès du délégué aux réfugiés.

Face à cette défaillance fédérale, le gouvernement genevois monte au front (cf. DP 953): fort de son expérience sur le terrain, il propose une analyse serrée de la situation actuelle et des mesures originales qu'il estime à même de restaurer le droit d'asile. Le projet genevois tranche avec la crispation et la timidité qui semblent prévaloir aujourd'hui en Suisse. A ce titre aussi, il mérite une large diffusion. C'est pour y contribuer que nous consacrons l'entier de ce numéro spécial aux extraits les plus significatifs de ce rapport.

Domaine public

Les règles du jeu

Le document dont nous publions de larges extraits aux pages suivantes est en fait un rapport du Conseil d'Etat genevois au Grand Conseil sur cinq motions, interpellations et pétition ayant pour thème la politique d'asile. L'original occupe 34 pages dactylographiées. La version que nous vous proposons reste fidèle au texte original, mises à part quelques adaptations mineures, effectuées pour maintenir la lisibilité du document malgré les coupures.

Les titres et sous-titres, par contre, sont généralement de la rédaction. Nous avons décidé, enfin, de ne pas marquer les passages coupés par les habituels (...), cela pour éviter de surcharger le texte et pour ne pas tomber dans l'arbitraire d'un signe identique marquant une coupure de quelques mots ou de paragraphes entiers.

Précisons encore qu'il est possible d'obtenir un exemplaire du rapport complet au Département de justice et police du canton de Genève, téléphone: 022 27 20 05. D'autres exemplaires de ce numéro spécial peuvent être commandés à la rédaction: case postale 2612, 1002 Lausanne; téléphone: 021 312 69 10.

Les dysfonctionnements actuels

La seconde révision de la loi sur l'asile, acceptée par le peuple le 5 avril 1987 à une forte majorité, est entrée en vigueur le 1er janvier 1988. Ce n'est pas ici le lieu de dresser un bilan détaillé de ses forces et faiblesses. Le propos de notre Conseil se bornera à vous faire partager la perception qu'il peut avoir de son fonctionnement actuel et les difficultés qu'il rencontre dans sa mise en oeuvre sur le plan cantonal.

L'article 13 de la loi fédérale sur l'asile fait obligation au demandeur d'asile de déposer sa requête à la frontière. Le Conseil fédéral a désigné vingt-huit postes frontière habilités à recevoir les demandes pour l'ensemble de la Suisse. En 1988, sur les 16'726 demandes d'asile déposées dans notre pays, 475, soit les 2,8 %, ont été déposées à la frontière. Premier dysfonctionnement dans l'application de la loi fédérale: les postes frontière habilités sont une ligne Maginot — au sens propre — si dissuasive que 97% des requérants leur préfèrent ce qu'on appelle la frontière verte. Cela était prévisible.

Les centres d'enregistrement

Qu'il ait été autorisé à entrer en Suisse après s'être présenté à l'un des vingt-huit postes frontière habilités ou qu'il soit entré clandestinement dans notre pays, le requérant d'asile doit d'abord passer dans l'un des quatre centres d'enregistrement. La Suisse romande est desservie par le centre de Cointrin. Au centre d'enregistrement, selon l'ordonnance sur l'asile, le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs, il est appelé à donner toutes les informations qui sont nécessaires pour décider de la poursuite de son séjour en Suisse jusqu'à la fin de la procédure, notamment en ce qui concerne son identité, à préciser l'itinéraire qu'il a emprunté et ses attaches éventuelles avec notre pays.
L'hiatus est que, à la différence des postes frontière, où 60 % des requérants d'asile sont autorisés à entrer en Suisse, 96 % de ceux qui se présentent dans un centre d'enregistrement sont admis à séjourner dans notre pays durant la procédure d'asile. Cette absence de discernement des centres d'enregistrement a pour conséquence une surcharge de tous les services administratifs en aval.

La dactyloscopie

Voici un exemple qui montre que les centres d'enregistrement ne remplissent pas leur rôle: les empreintes digitales prises dans les centres devraient pouvoir être exploitées dans les 48 heures, de manière à découvrir le requérant qui a déjà déposé une demande d'asile sous un autre nom. On en voit souvent, mais les services fédéraux ont accumulé un retard de 3 à 4 mois dans le traitement des données dactyloscopiques, si bien qu'entre-temps on aura procédé à de nombreuses auditions inutiles, hébergé et assisté un requérant qui avait déjà fait l'objet d'une décision définitive de renvoi et finalement ralenti l'ensemble des procédures.
On estime à quelque 20 % les requérants turcs déboutés qui déposent une nouvelle demande d'asile. On conviendra que le fait de savoir qu'ils procèdent à de nombreuses auditions inutiles n'est pas spécialement motivant pour les fonctionnaires concernés...
Comme les postes frontière, les centres d'enregistrement sont entièrement en mains de la Confédération.

La répartition des requérants entre les cantons

Il s'agit là de l'acquis de la nouvelle révision de la loi sur l'asile: il n'y a aujourd'hui plus de contestation sur la répartition des requérants d'asile entre les cantons, ceux-ci étant convenus d'une clef de répartition inscrite dans l'ordonnance de la loi sur l'asile: Appenzell Rhodes-Intérieures reçoit 0,2 % des requérants d'asile entrés en Suisse durant une année; à l'autre extrême, Zurich en reçoit 17,9 %. Cette péréquation automatique, à laquelle procède le Délégué aux réfugiés (DAR), a permis une prise de conscience désormais générale parmi les cantons, des problèmes posés par la politique d'asile. Il est à craindre toutefois qu'elle en vienne à être menacée par les cantons qui connaîtraient d'insurmontables difficultés d'hébergement.

La première audition

Après avoir été attribué à un canton, le requérant d'asile doit s'annoncer dans les 24 heures à l'autorité désignée par ce canton. L'audition cantonale doit suivre le schéma très détaillé mis au point par le DAR. Peuvent y assister le mandataire éventuel du requérant, qui a également le droit de se faire accompagner de l'interprète de son choix, ainsi qu'un représentant d'une oeuvre d'entraide qui s'assure que l'audition est conforme à la procédure prescrite, mais qui n'a pas la qualité de partie.
En 1988, dans le canton de Genève, le Contrôle de l'habitant a procédé à l'audition de 432 personnes (non compris les enfants). Chaque audition a une durée moyenne d'au moins 4 heures, du fait du temps nécessaire à la traduction et du schéma fédéral imposé. *C'est sur la base du procès-verbal de cette audition notamment que le DAR étudie le cas et prend sa décision (réd).*

L'hébergement

En ce qui concerne l'hébergement, le problème vient de deux faits: d'une part, le nombre de places financés par le DAR dans les centres d'accueil était limité à 600 en 1988, la disponibilité effective des 20 centres AGECAS (Association genevoise des centres d'accueil pour candidats à l'asile et réfugiés) étant de 600 places; d'autre part, la durée des procédures est telle que les foyers AGECAS, occupés à 100 %, sont encombrés de gens qui attendent depuis des années une réponse définitive à leur demande, et ne peuvent donc accueillir les nouveaux requérants: au 31 août de l'an dernier, 80 places étaient occupées par des requérants y logeant depuis plus de 4 ans, 112 depuis plus de 3 ans (+ 32), 242 depuis plus de 21 mois (+130), ce qui correspond à 40 % de la capacité des foyers AGECAS. Autrement dit, le taux de rotation est insuffisant pour permettre à ces centres de jouer pleinement

leur rôle de premier accueil. Pourtant, dans l'hypothèse idéale où tous les requérants recevraient une décision définitive dans les 6 mois, et où, en cas d'octroi de l'asile, les réfugiés quitteraient les foyers AGECAS pour occuper un autre logement, la capacité actuelle devrait permettre d'héberger dans l'année près de 1200 requérants! Tel n'est pas le cas, parce que les procédures sont beaucoup trop longues.

Permis humanitaire ou renvoi

Avant de prendre la décision sur le recours d'un requérant, l'autorité fédérale consulte le canton, lui demandant s'il est favorable ou non à la poursuite du séjour de l'intéressé dans notre canton au cas où l'asile lui serait refusé. Par arrêté du 9 avril 1986, le Conseil d'Etat a confié cette tâche à une commission des sages.

Pour émettre ses préavis, la commission est tenue au respect de certains critères, fixés par l'autorité fédérale, relatifs à la durée du séjour, l'intégration professionnelle et sociale, l'autonomie financière et la situation familiale des candidats. Il faut d'ores et déjà souligner pour l'avenir que, plus les cas soumis à la commission seront des cas récents, plus faible sera la proportion des requérants qui pourront bénéficier d'un préavis favorable à un permis humanitaire, puisque l'un des critères d'obtention de ce préavis tient précisément à la durée du séjour.

Cela étant, les préavis de la commission, toujours systématiquement appuyés, au nom du Conseil d'Etat, par le chef du Département de justice et police, doivent encore obtenir l'aval de l'autorité fédérale. On se souviendra qu'il y avait eu quelques difficultés à cet égard durant la première année d'existence de la commission: d'une part, si les préavis négatifs étaient toujours suivis, l'autorité fédérale laissait dormir les préavis favorables de la commission; de l'autre, quand tel n'était pas le cas, elle ne les suivait que dans 77 % des cas. Les choses vont à présent beaucoup mieux, puisque, en 1988, l'autorité fédérale a suivi 96 % des préavis favorables de la commission (145 contre 21 l'année précédente) et 100 % depuis le début de cette année (au 31 mars).

Toute décision fédérale de renvoi, une fois exécutoire, c'est-à-dire définitive et entrée en force, ne saurait être indéfiniment remise en cause et doit être exécutée: ainsi le veut notre droit et il faut convenir que, si tel n'était pas le cas, il serait parfaitement vain de disposer d'une législation sur le séjour et l'établissement des étrangers.

C'est à la police d'un canton qu'incombe la tâche difficile d'assurer le départ des requérants d'asile qui ont fait l'objet d'une décision fédérale de renvoi définitive et n'ont pas quitté la Suisse au terme du délai de départ fixé par l'autorité fédérale. Parce qu'un départ bien préparé se révèle toujours moins traumatisant qu'un départ précipité, la police de sûreté applique une procédure qui a fait école dans d'autres cantons: pour autant, naturellement, qu'il soit de bonne foi et ne cherche pas à la mener en bateau, la police convoque régulièrement l'intéressé à dater de l'échéance du délai qui lui a été imparti, afin que son départ s'effectue, dans la mesure du possible, à une date et pour une destination fixées d'un commun accord. Si cette procédure d'exécution des décisions fédérales de renvoi peut durer quelques semaines, voire exceptionnellement davantage, il sied cependant de rappeler que les cantons ne sont pas compétents pour prolonger les délais de départ fixés par les autorités fédérales.

Du 28 novembre 1985 au 28 février 1989, sur les 648 requérants d'asile arrivés en fin de procédure, notre canton a procédé à 315 départs contrôlés, tandis que 333 disparitions ont été constatées. Certaines des personnes disparues sont certainement rentrées dans leur pays; d'autres ont essayé de rester clandestinement, parfois en déposant une deuxième, voire une troisième demande d'asile sous un autre nom dans un autre canton.

Le bureau d'aide au départ

Le Conseil d'Etat ne peut que réaffirmer aujourd'hui qu'il ne lui appartient pas de s'assurer que les anciens requérants renvoyés de notre pays ne sont pas exposés par ce renvoi à un danger pour leur vie ou pour leur liberté. Il s'agit là d'une compétence exclusive des autorités fédérales. Si celles-ci estiment que l'asile en Suisse doit être refusé à un étranger et que celui-ci doit être rapatrié ou renvoyé dans un pays tiers, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de mettre en doute le bien-fondé de la décision fédérale. A l'ancien requérant sous le coup d'un renvoi définitif qui vient à connaître des éléments de fait ou de preuve nouveaux, il reste encore la possibilité de présenter une demande de nouvel examen ou une demande de révision conformément aux articles 66 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative. Pour les autres, c'est ici que la procédure des convocations régulières de la Sûreté prend tout son sens pour permettre à l'étranger renvoyé de partir pour une destination qui lui agrée.

C'est ici aussi qu'une institution pleinement indépendante comme le Bureau d'aide au départ mis en place par la Croix-Rouge a un rôle difficile mais indispensable à jouer. Difficile, parce qu'il n'est pas aisé de trouver des pays tiers, les autres pays n'ayant aucune raison particulière d'accepter chez eux les anciens requérants que la Suisse rejette. Depuis sa création en mai 1986, plus de 1000 personnes se sont adressées au Bureau d'aide au départ, tant pour obtenir des informations que pour être aidées concrètement dans l'organisation de leur départ de Suisse. Selon son rapport annuel pour 1988, le Bureau d'aide au départ a ainsi eu l'an dernier plus de 1000 entretiens avec 400 personnes, représentant une trentaine de nationalités, qui avaient à faire face aux problèmes juridiques, administratifs, financiers etc, posés par leur départ. Plusieurs dizaines de ces personnes ont pu se réinstaller dans leur pays d'origine, quelques-unes dans un pays tiers.

Entre le légalisme étroit de ceux pour qui l'Etat de droit commande l'exécution des décisions passées en force quelles qu'elles soient et le laxisme de ceux pour lesquels seules les décisions conformes à leur propre sens de la justice doivent être exécutées, le Conseil d'Etat tient à répéter que, s'il est déterminé à respecter et à faire respecter la loi, toute la loi, il essaie de ne pas le faire sans discernement et bon sens, tant il est vrai que, dans un Etat de droit, l'application du droit ne saurait être aveugle et doit toujours ménager un espace pour les considérations humanitaires.

Pour conclure sur ce point du renvoi des requérants d'asile déboutés, une évidence: les décisions fédérales de renvoi sont d'autant plus malaisées à exécuter par les autorités cantonales que les procédures ont parfois duré des années. Ce n'est là qu'un symptôme de plus du dysfonctionnement fondamental de notre politique d'asile.

Une nouvelle politique

Pour remédier aux dysfonctionnements de notre politique d'asile, une triple action s'impose. Dans l'immédiat, il incombe à l'exécutif de parer aux urgences du jour; pour ne pas devenir impossible, cette gestion de l'immédiat doit absolument s'accompagner d'une politique qui tienne compte des causes suisses des dysfonctionnements actuels. Enfin, seule une action menée à long terme dès aujourd'hui, qui s'attaque aux causes profondes des mouvements migratoires que nous connaissons, rendra à notre pays la maîtrise et donc la liberté de sa politique.

On a vu ce que l'afflux continu de requérants (cf. tableau) signifie d'efforts pour un canton en matière d'auditions, d'hébergement, d'assistance et de renvoi: de graves difficultés d'intendance, toujours plus difficiles à surmonter de manière satisfaisante; des rapatriements parfois très délicats, voire impossibles à exécuter. Parallèlement, c'est à une élévation de la pile des cas en attente que l'on assiste sur le plan fédéral: 21'470 demandes étaient en suspens au 31 décembre 1986, 24'276 à fin 1987, 30'063 au 31 décembre 1988.

Le constat est clair. Deux révisions de la loi sur l'asile adoptée en 1979 et trois révisions de son ordonnance d'application n'ont pas permis aux autorités fédérales de maîtriser les problèmes qu'on entendait résoudre: l'administration n'est pas désengorgée; la procédure d'asile n'est pas suffisamment rapidement et sainement appliquée; elle n'est pas utilisée par les requérants conformément à sa destination; ceux-ci ne se présentent pas à la frontière comme la loi leur en fait l'obligation; l'activité des filières n'a pas été découragée.

Il est temps de reconnaître que les mesures juridiques et administratives prises, tels des tigres de papier, n'ont pas eu l'effet dissuasif escompté et se sont révélées un coup d'épée dans l'eau. Et cela au prix d'un incroyable gâchis des ressources humaines et financières. En 1980, 16 postes étaient consacrés au traitement des dossiers de requérants d'asile à la division des réfugiés de l'Office fédéral de la police; en 1988, 211 postes n'ont pas suffi au DAR pour faire face aux requêtes; quant au Service des recours du Département fédéral de justice et police (DFJP), une dizaine de personnes y travaillaient en 1980 contre 120 aujourd'hui qui sont également surchargées. Cette course effrénée, dans laquelle nous avons toujours une guerre de retard, est perdue d'avance; elle est absurde et on s'y épuise à un coût annuel croissant qui est devenu exorbitant: est-il bien sensé de dépenser quelque 500 millions de francs en 1989 pour ne reconnaître que quelques centaines de réfugiés (680 en 1988) parmi les 12 à 13'000 demandes qui seront traitées par le DAR, alors que les 7 à 8000 qu'il ne pourra pas traiter viendront gonfler la montagne des cas en suspens?

L'impasse et les blocages sont là: les limites sont aujourd'hui matérielles et personnelles. Déjà, faute de locaux ou de candidatures adéquates, le DAR est en peine de pourvoir les postes supplémentaires créés en octobre 1988 et pourtant libérés budgétairement dès le 1er janvier 1989; bientôt, comme l'an passé, les centres d'enregistrement seront à nouveau incapables de faire face à l'afflux des requêtes. Demain, les limites seront budgétaires et politiques. Ainsi le veut notre politique actuelle, qui nous a conduits dans une impasse.

Origine et motivations des requérants

Parmi les requérants qui ont demandé l'asile à la Suisse l'an dernier, il y a les hommes et les femmes persécutés, à qui il est juste que l'asile soit accordé. Mais ces réfugiés, au sens de la Convention de Genève de 1951, sont les premiers à souffrir du trop grand nombre de requêtes infondées qui encombrent les procédures et sapent le sentiment de générosité qui devrait exister pour qui demande l'asile. Respecter le droit d'asile implique donc aussi pour l'Etat de faire en sorte que la procédure ne soit pas détournée de son but.

Il n'est pas sans intérêt de constater que l'Europe a fourni à notre pays en 1988 66,8 % des requérants d'asile (contre 58,6 % en 1987), l'Asie 25,7 % (31,4 %), l'Afrique 5 % (6,9 %), l'Amérique latine 1 % (3 %), alors que 1,4 % étaient d'origine inconnue (0 %). Pour mieux mesurer les tendances en cours, il n'est pas moins frappant de relever que la «responsabilité» des pays européens dans l'accroissement constaté de 5813 unités de 1987 sur 1988 est prépondérante, puisqu'elle est de 82,3 % (+ 4784

Cas traités en une année

Demandes traitées par le Délégué aux réfugiés		12'354
Demandes rejetées (peuvent faire recours)	–	8'844
Asile accordé (680 cas), demandes retirées ou radiées (2830)	=	3'510
Pas de recours	+	681
Demandes d'asile définitivement réglées par le DAR	=	4'191
Demandes définitivement réglées par le Service de recours du DFJP	+	6'542
Ce qui fait, demandes définitivement réglées par l'administration en 1 année (1988)		**10'733**

L'évolution de la pile

Demandes qui seront déposées en 1989 (prévision)	**20'000**
Cas en attente au 31.12.88	30'063
Total arrondi	50'000
Capacité annuelle de traitement de l'administration (voir tableau ...)	– 11'000
Nombre probable de cas en suspens au 31.12.89	**39'000**

Tableaux établis d'après les chiffres contenus dans le rapport du Conseil d'Etat genevois.

unités, dont 3856 unités ou 66 % pour la Turquie, 687 pour la Yougoslavie, 133 pour la Pologne), la part des pays asiatiques étant de 15 % (+ 873), celle de l'Afrique de 1,2 % (+ 72), celle des pays indéterminés de 4 % (+ 232), alors que celle de l'Amérique latine a diminué de 2,5 % (- 148).

Le cercle vicieux

La politique d'immigration de notre pays a été comparée à un barrage dont on a subitement fermé les vannes sous la pression des milieux xénophobes. C'est en particulier vrai pour les Turcs qui pouvaient auparavant obtenir assez facilement des permis A et B. Le niveau des eaux est monté, la pression s'est accrue, l'Allemagne s'étant elle-même fermée aux travailleurs turcs, et le barrage de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers a été contourné. Les forces vives et à la recherche d'un emploi, originaires de pays qui ne sont pas reconnus comme pays de recrutement traditionnels et auxquels la Confédération ne permet donc pas à l'heure actuelle de venir travailler chez nous, avaient compris qu'en déposant une demande d'asile elles pouvaient travailler durant la procédure. Et cela s'est su.
Le cercle vicieux dans lequel nous sommes engagés était formé: l'afflux des requérants, allongeant encore la durée des procédures, a généré des cas en attente et attiré toujours plus nombreux des étrangers qui, par le dépôt d'une demande d'asile, comptent sur ce retard pour bénéficier de fait d'une autorisation de travail pour quelques années. C'est ainsi qu'être requérant d'asile est devenu un véritable statut, beaucoup plus favorable à certains égards que le statut de saisonnier de par l'absence d'interruption annuelle et l'assistance qu'il permet.

L'effet pervers de la législation sur les étrangers

A vrai dire, notre politique d'immigration a constitué une véritable ligne Maginot: on a édifié une législation sur le séjour et l'établissement des étrangers que l'on a voulue imperméable à l'étranger jugé indésirable; fuyant souvent la misère économique, l'inflation et le chômage, celui-ci est passé là où on ne l'attendait pas, c'est-à-dire par la loi sur l'asile. Ce n'est donc pas tant le droit d'asile qui fait en premier lieu l'objet d'un détournement de procédure. C'est la législation sur les étrangers qui est contournée par le recours abusif au droit d'asile. Autrement dit, le recours abusif au droit d'asile n'est que l'effet pervers d'une législation sur les étrangers peu réaliste, car inadaptée à un état économique et à un rapport de force donnés. Avec nos diverses révisions de la législation sur l'asile, c'est-à-dire en menant une politique purement défensive qui privilégie la procédure, nous avons essayé tant bien que mal de colmater les brèches et de faire refluer les eaux à grands frais, mais avec un insuccès dont il faut prendre acte. Remédier aux seuls symptômes se révèle une médecine insuffisante.

La réalité économique

Puisque tous les efforts visant à dissuader les réfugiés de la pauvreté de recourir à la procédure d'asile pour l'obtention d'un permis de travail ont échoué, la voie de la raison veut que l'on tienne mieux compte de la cause fondamentale de l'attractivité de la Suisse: sa situation économique très favorable, comme en témoignent les tensions persistantes sur son marché de l'emploi.
Ainsi, en plus des détenteurs de permis de travail et des clandestins, on constate un contingent *de facto* fort, au 31 décembre 1988, de 30'063 cas de requérants d'asile en suspens, annuellement grossi par le solde positif croissant constitué par la différence entre le nombre — croissant lui aussi — des nouveaux requérants d'asile et le nombre de cas, qui tend à se stabiliser, que peut traiter définitivement la Confédération; à ce contingent *de facto*, il faut encore ajouter celui constitué par les 2 à 3000 permis humanitaires ou provisoires délivrés pour les anciens cas. Cela représente ainsi quelque 33'000 permis de travail supplémentaires, légalement délivrés, d'ores et déjà intégrés à l'économie et dont on peut penser qu'ils contribuent à lutter contre le phénomène du travail clandestin, au travers toutefois d'un coût gigantesque sur le plan humain et financier par le détour de la procédure d'asile.
Comme la prise d'emploi est le motif principal de nombreuses demandes d'asile infondées, notamment des ressortissants turcs, le Conseil d'Etat souhaite que l'on en prenne acte dans la politique menée. Le DFJP admet d'ailleurs, dans son rapport du 30 septembre 1988, que la présence en Suisse d'une main-d'oeuvre d'origine turque est une réalité incontournable, avec laquelle notre pays devra durablement compter à l'avenir. Puisque telle est la réalité, le Conseil d'Etat souhaite que l'on économise au moins ces dizaines de milliers de procédures d'asile aussi inutiles que coûteuses. Il faut que cesse ce cirque insensé — au seul bénéfice des filières de passeurs et au détriment de notre économie, des réfugiés au sens de la Convention de 1951, des «passés», des employeurs et des contribuables — qui pousse ces humains à inventer des histoires d'asile à la seule fin de pouvoir travailler pour une durée limitée en Suisse et qui voit généralement un ancien requérant en fin de procédure être remplacé dans son emploi par un nouveau requérant; il importe que l'on se donne les moyens de maîtriser notre politique d'immigration au lieu de la subir et que l'on cesse de mettre à mal, au-delà de la tradition humanitaire de notre peuple, la solidité même de nos institutions.

La capacité de traitement

L'administration fédérale a une capacité optimale annuelle de 10'200 personnes *(ce chiffre est obtenu en tenant compte des forces de travail actuelles du DAR et du service des recours; voir aussi le tableau p. 4 qui indique le nombre de cas effectivement réglés en 1988, réd).* Cela signifie que la limite des personnes dont l'administration fédérale est en mesure de traiter le dossier définitivement est de 10'200 par an, compte tenu de la procédure actuelle et des fonctionnaires disponibles entre les deux instances; au-delà de ce seuil, les dossiers en suspens s'accumulent. Encore faudrait-il souligner qu'il s'agit là d'une capacité maximale, nombre des décisions concernées ayant été de simples décisions de radiation du rôle pour des raisons diverses et non des décisions motivées sur le fond.
Comme il n'est plus guère possible d'augmenter cette capacité en raison des limites et des blocages déjà constatés, notre pays sera dans l'impossibilité de faire face à l'examen complet (recours compris) des 20'000 demandes d'asile prévues cette année. En conséquence, le seul moyen de ramener ces demandes à

un niveau gérable est de canaliser dans le cadre de la législation sur le séjour des étrangers suffisamment de requérants d'emploi, dans la mesure où les emplois existent, pour que ceux qui maintiennent leur demande d'asile puissent faire l'objet d'une décision rapide et néanmoins scrupuleuse dans les 6 mois. Concrètement, cela signifie retirer ainsi de la voie de l'asile environ la moitié des 20'000 requérants attendus.
A cet égard, l'objectif fondamental à atteindre est que toute requête d'asile déposée en 1989 reçoive impérativement une réponse définitive dans un délai maximal de 6 mois, conformément au vœu unanime des milieux concernés et à la demande du Haut commissariat pour les réfugiés (HCR). En effet, dès lors que les requérants qui n'auront pas été reconnus réfugiés seront de retour dans leur pays dans les 6 mois, sans avoir pu rentabiliser la mise de fonds requise par leur passage illégal de la frontière (de 1000 à 3000 francs environ dans le cas des filières turques), ils cesseront de recourir à la voie de l'asile pour obtenir un emploi : le jeu n'en vaudra plus la chandelle et les filières de passeurs auront perdu leurs clients. Des procédures qui ne s'enlisent pas, c'est vraiment la clef de tout.

Les solutions

Légalisation du contingent existant déjà dans les faits et traitement global des anciens dossiers, telles sont les mesures politiques que le Conseil d'Etat juge indispensable d'adopter.

● Un permis de travail temporaire

Pour faciliter dès le départ le tri entre les requérants à la seule recherche d'un emploi et les réfugiés au sens de la Convention de 1951, le Conseil d'Etat propose la légalisation *de jure* du contingent existant *de facto* par la délivrance de permis de travail d'une durée limitée à 3 ans et non renouvelables, destinés aux ressortissants de pays de recrutement non traditionnels et ne donnant pas droit au regroupement familial. Comme pour les autres contingents, le Conseil fédéral fixera chaque année le nombre maximum de ce contingent en fonction des besoins de l'économie.
Plutôt que de trancher qui est réfugié ou qui ne l'est pas, ce qui donne lieu à ces procédures interminables fondées sur des auditions à contenu plus ou moins véridique et le plus souvent invérifiable, on proposera au requérant qui arrive ou qui vient d'arriver en 1989 de se déterminer lui-même en fonction de la possibilité nouvelle de venir travailler dans notre pays dès l'an prochain, à certaines conditions et pour une durée de 3 ans. Cette possibilité lui sera accordée, pour autant qu'il se présente sous sa véritable identité, qu'il accepte aujourd'hui de retourner dans son pays, ayant ainsi reconnu qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention, qu'il trouve un employeur et un logement, qu'il entre dans les limites du contingent et qu'il s'adresse dans son pays au consulat suisse compétent qui lui délivrera une autorisation d'entrée après avoir pris ses empreintes digitales et après lui avoir fait signer un engagement de rentrer dans son pays au terme de ses 3 années de séjour. Il n'aura droit au chômage que s'il perd son emploi pour des raisons économiques. Les cotisations AVS, personnelles et patronales, alimenteront un compte destiné à faciliter son retour au pays. Ainsi conçu sous forme d'une aide à la personne, ce nouveau statut, comme on peut l'imaginer, doit être compris comme un instrument de coopération au développement: un séjour de 3 années en Suisse, puis le retour pour faire bénéficier son pays de ses connaissances, du pécule qui a pu être constitué, pour ouvrir un commerce ou une boutique d'artisan en donnant à un autre la possibilité de venir en Suisse. Avec un tel permis de travail, par définition strictement temporaire, il est à tout point de vue acceptable et préférable pour les deux parties que la famille, s'il y en a une, reste au pays.

Le choix

Si le requérant souhaitait persister dans son intention de demander l'asile, comme c'est son droit, le respect de la Convention de 1951 étant pleinement assuré, ce serait en connaissance de cause, c'est-à-dire après avoir été averti que la probabilité actuelle d'un refus définitif est de plus de 90 % dans les 6 mois et qu'une interdiction d'entrée de plusieurs années est toujours prononcée après les renvois. Bref, accompagnée de judicieuses mesures incitatives (par exemple une impossibilité de travailler durant toute la procédure d'asile pour le requérant qui maintient sa demande et au contraire l'octroi d'une aide au retour à celui qui accepte de rentrer sans délai dans son pays, de sorte que les dettes très souvent contractées pour payer son passage clandestin ne soient pas un empêchement insurmontable au retour immédiat), cette solution se révélera d'autant plus efficace pour diminuer de manière importante le nombre des demandes d'asile déposées cette année que les requérants qui ne l'auront pas saisie et qui n'auront pas été reconnus réfugiés seront effectivement de retour au pays dans les 6 mois. Le flot des requérants à la seule recherche d'un emploi se tarira naturellement: le jeu n'en vaudra plus la chandelle et la Suisse aura cessé d'être attractive.

Les objections:
«Mais on aura encore plus d'étrangers!»
Certes, si l'on retient l'hypothèse de 3 contingents annuels de 10'000 travailleurs, on peut avoir l'impression qu'une telle proposition implique un nombre accru d'étrangers. A terme, cela signifiera en réalité moins d'étrangers installés de façon durable, puisque chaque volée sera remplacée par une autre et d'un niveau moins élevé si la conjoncture se détériore; une rotation maîtrisée permettra à davantage de gens de bénéficier de ce statut. La Suisse ne peut pas, dans la mesure où elle manque de bras, se contenter d'un refus formaliste pour les réfugiés de la pauvreté; elle doit aussi offrir, dès aujourd'hui, une réponse à ceux qui recherchent un emploi dans ces branches dont les Suisses ne veulent pas, la restauration et la construction en particulier pour la Turquie. La Suisse peut faire quelque chose pour les ressortissants de ce pays dont la situation est au fond comparable à celle du Portugal de Salazar ou de l'Espagne de Franco dans les années 60 et qui veut entrer dans la modernité.

«Un appel d'air sera créé par le nouveau contingent»
La nouvelle de la création d'un tel permis, telle une traînée de poudre, va faire le tour du monde, on sera envahi et ceux qui n'entreront pas dans le contingent continueront de déposer des demandes d'asile.
C'est justement afin d'éviter un tel appel d'air que tous les requérants d'emploi auront à s'adresser personnellement au consulat suisse de leur pays et que tous ceux qui ne le feraient pas, soit se verraient refuser l'asile avec les conséquences au niveau de l'interdiction d'entrée en Suisse que l'on a vues, soit devront préalablement retourner chez eux sans qu'un emploi leur soit expressément garanti. Il ne peut être question de procéder différemment.
En outre, il faut bien voir que la requête d'asile en lieu et place d'un permis de travail est une démarche désespérée qu'entreprennent les réfugiés de la pauvreté. Mais si, par un message intelligemment diffusé auprès des autorités et des populations concernées, les requérants d'emploi apprennent qu'il est possible de venir en Suisse comme travailleurs pendant 3 ans, sinon cette année, l'an prochain ou l'année suivante, c'est une chance qu'ils saisiront; ils s'adresseront directement au consulat suisse de leur pays, plutôt que de prendre le risque de rentrer ruinés après avoir été refoulés, sinon à la frontière, du moins au terme d'une procédure qui ne leur permettra plus de travailler.

«L'octroi de l'asile est réduit à des critères économiques»
La question n'est pas de savoir s'il est souhaitable de lier politique d'immigration et politique d'asile mais de constater qu'elles sont liées dans les faits et essentiellement pour obtenir un emploi. Bien au contraire, il s'agit de mieux les dissocier en traitant les demandes d'asile qui ne sont que des demandes d'emploi comme des demandes d'emploi. Par la création d'une autorisation de séjour limitée à 3 ans, c'est-à-dire en renouant avec une politique pragmatique qui prenne en compte la réalité économique et les causes proprement helvétiques des dysfonctionnements actuels, la Suisse aura lutté contre l'indigne statut de clandestin et elle aura résolu la plus grande part du problème de l'asile actuel, le trop grand nombre de requêtes infondées.

● Liquider les dossiers accumulés

Pour atteindre l'impératif fondamental de statuer sur toutes les demandes d'asile 1989 dans les 6 mois, il faut encore que la machine administrative soit en mesure de consacrer sa pleine capacité à tous les requérants d'asile 1989, autrement dit la débarrasser de tous les cas antérieurs au 1er janvier 1989.

Les demandes d'avant 1987

Le Conseil d'Etat propose d'abord de renoncer à l'examen sous l'angle de l'asile et d'octroyer des permis humanitaires aux personnes qui ont déposé leur demande d'asile avant le 31 décembre 1986.
Au 31 décembre 1988, cela concernait pour la Suisse 9040 personnes: 3760 en première instance au DAR et 5280 en instance de recours.
Pour agir rapidement, le Conseil d'Etat pense que l'on peut à ce stade se passer du préavis des cantons, leur voix et leur contrôle s'exerçant *a posteriori*, certes dans le respect du principe du non-refoulement, au moment du renouvellement annuel des permis humanitaires par les services cantonaux de la police des étrangers. L'égalité de traitement sera ainsi finalement préservée par rapport aux anciens requérants qui ont dû quitter notre pays au terme de la procédure en raison de leur mauvaise intégration.

Les demandes de 1987 et 1988

Pour les personnes qui ont déposé leur demande d'asile entre le 1er janvier 1987 et le 31 décembre 1988, le Conseil d'Etat propose également de renoncer à l'examen de leur demande sous l'angle de l'asile et de leur octroyer un permis de travail de 3 ans dans le cadre du nouveau contingent.
Il a été précisé ci-dessus que le Conseil d'Etat propose d'offrir aux requérants d'asile 1989 la possibilité de venir travailler en Suisse 3 ans dès l'an prochain, pour autant que certaines conditions soient remplies. On a pu se demander: pourquoi dès l'an prochain et pourquoi pas dès cette année? Pour deux raisons. Comme on l'a vu, la première est qu'il s'agit de ne pas provoquer un appel d'air. La seconde raison est que le Conseil d'Etat propose de réserver le contingent de cette année aux requérants qui ont déposé leur requête en 1987 et 1988: pour l'ensemble de la Suisse, 21'023 personnes sont concernées.
Les demandes d'asile relatives à ces personnes seront rayées du rôle des requérants d'asile; parallèlement, ces personnes seront mises au bénéfice d'un permis de travail de 3 années, non renouvelable et qui ne donnera en principe pas droit au regroupement familial. Cela étant, parce qu'au terme de leur permis de 3 ans les intéressés auront alors respectivement 5 et 4 ans de séjour et que l'égalité de traitement avec les requérants arrivés auparavant l'exige; parce que c'est aussi là un moyen de les inciter à libérer des places dans les centres AGECAS pour les nouveaux arrivants, les intéressés seront avertis qu'un permis humanitaire ne leur sera alors délivré que s'ils font rapidement la preuve d'une intégration réussie en ce qui concerne leur autonomie financière, la régularité de leur travail, leur disposition d'un logement indépendant. Si tel n'est pas le cas, ils devront quitter notre pays, la soupape de l'admission provisoire permettant, ici aussi, de respecter le principe du non-refoulement dans les cas où il serait en cause.
L'échec, à plusieurs reprises depuis 1985, d'une «solution globale» dans ses différentes moutures ne devrait pas faire obstacle à l'adoption d'une telle solution aujourd'hui. La situation n'a fait qu'empirer depuis; et le peuple et ses représentants avaient peut-être alors confusément senti que ce ne serait là que la première d'une série de solutions globales, parce qu'elle n'était pas intégrée à un plan cohérent qui lui permettrait de réussir, parce que les autorités leur donnaient l'impression de ne pas s'être encore dotées des moyens de maîtriser la politique d'asile du pays.
A l'instar des milieux concernés et du HCR, le Conseil d'Etat souhaite que les demandes d'asile fassent l'objet d'une réponse définitive, au terme d'une procédure scrupuleuse, dans un délai maximal de 6 mois.

● Redistribuer les compétences

Première étape de la procédure, l'enregistrement des requérants doit rester du ressort fédéral.
Outre les tâches qui leur sont aujourd'hui dévolues, mentionnées en page 2,

les centres d'enregistrement devront à l'avenir également interroger les requérants sur leurs motifs d'asile de manière à pouvoir canaliser vers la voie nouvellement ouverte de la législation sur le séjour et l'établissement des étrangers les requérants à la seule recherche d'un emploi. Cela implique certes de faire monter en ligne une partie des fonctionnaires du DAR qui travaillent actuellement à Berne. Mais la charge supplémentaire de travail dans les centres d'enregistrement aura pour corollaire une diminution du nombre des dossiers à traiter en aval de la procédure. Une fois en effet les requérants de la pauvreté canalisés comme il convient dans la voie de la législation ordinaire sur le séjour et l'établissement des étrangers, la machine administrative respirera déjà beaucoup mieux. La pile des requêtes infondées ayant fondu, les décisions des deux instances sur les demandes d'asile pourront être prises plus sereinement, avec un meilleur sens de la justice et beaucoup plus rapidement.
Dans le même ordre d'idée, les requêtes de candidats qui ont déjà fait l'objet de toute une procédure d'asile et qui s'annoncent sous de nouvelles identités devraient pouvoir être écartées plus tôt grâce à une exploitation beaucoup plus rapide des données dactyloscopiques, ce qui suppose naturellement de s'en donner les moyens.

Deuxième stade de la procédure: pour augmenter les chances de traiter toutes les procédures dans un délai maximal de 6 mois, le Conseil d'Etat propose que la procédure de première instance soit progressivement confiée aux cantons, avec un droit de recours de l'autorité fédérale.
La procédure d'asile actuelle constitue une exception notable à l'application décentralisée, qui est la règle dans notre pays, du droit fédéral par les cantons. Ce régime date du temps où les demandes étaient rares et faisaient le plus souvent l'objet d'une décision positive. La situation actuelle constitue la vérification qu'un régime centralisé qui connaît des dysfonctionnements est paralysé, alors qu'une exécution décentralisée ne saurait être bloquée dans tous les cantons.
En vue de rendre des décisions à la fois plus rapides et plus scrupuleuses, le Conseil d'Etat estime donc judicieux de confier aux cantons la procédure de première instance. Elles seront prises avec le concours de ceux-là même qui procèdent aux auditions et peuvent se faire une idée beaucoup plus juste de la personnalité et de la réalité des motifs du candidat à l'asile qui est en face d'eux que le juriste lointain qui n'a qu'un dossier devant lui. Une telle solution réglera en outre la question de l'indépendance de l'autorité fédérale de recours, qui dépendra bien d'une autorité hiérarchique distincte de l'autorité de première instance, désormais cantonale.
Appuyée par quelques juristes, l'équipe d'auditeurs du canton de Genève, qui a procédé en 1988 à l'audition de 432 personnes (non compris les enfants) avec 2 auditeurs et que l'on pourrait au besoin, comme cela a été fait au début de cette année, renforcer assez facilement — ce qui, ainsi qu'on l'a noté plus haut, n'est plus le cas du DAR —, pourra certainement réaliser près de deux fois plus d'auditions et décisions, alors que notre canton devrait recevoir 1040 personnes (enfants compris) selon la projection actuelle, mais beaucoup moins une fois canalisés dans la voie du nouveau contingent nombre de requérants d'emploi. Nul doute qu'il en aille de même pour tous les cantons, ceux qui reçoivent le moins de requérants d'asile pouvant collaborer avec d'autres sur la base d'un concordat.
En sus de toutes les tâches de coordination sur le plan suisse, l'Office fédéral des réfugiés (OFR) qui devrait prendre la succession du DAR, sera par exemple chargé de la diffusion aux cantons de fiches techniques régulièrement mises à jour sur la situation politique et les droits de l'homme dans les principaux pays pourvoyeurs de requérants d'asile. Comme, bien sûr, le requérant concerné, l'OFR sera habilité à recourir contre les décisions de première instance, de manière à assurer l'application uniforme du droit.

Le troisième et dernier niveau de la procédure, celui des recours, restera fédéral.
Le Service des recours du DFJP devra être renforcé d'une partie des juristes dont le DAR, déchargé de la procédure de première instance, n'aura plus l'emploi, de manière à ce qu'il puisse faire face à tous les recours introduits. Autrement dit, il s'agit de supprimer le goulet d'étranglement qui existe à ce niveau.
Il apparaît en définitive que les différents éléments du plan d'action proposé par le Conseil d'Etat sont bel et bien interdépendants.

● La réalisation

La réussite d'un tel plan nécessite la réalisation coordonnée de ses différents volets. Il importe d'autre part d'agir vite et résolument.
Le Conseil d'Etat propose dès lors que l'ensemble de ce plan fasse l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale d'une durée limitée à trois ans et muni de la clause d'urgence, dont il est d'avis que l'Assemblée fédérale devrait être saisie sans délai par le Conseil fédéral. Un tel arrêté pourrait produire ses effets dès cette année. La clause d'urgence signifie que, si le référendum est demandé, la votation n'interviendrait néanmoins qu'après une période d'application de cet arrêté, ce qui laissera au peuple le temps de juger de son efficacité. Si l'arrêté est rejeté en votation populaire, la législation antérieure est à nouveau en vigueur après une année; il en va de même à l'échéance de l'arrêté si cette période n'a pas été mise à profit pour réviser dans les formes la législation.
Le répit dont notre pays bénéficiera ainsi ne devra pas faire illusion: le phénomène de l'immigration turque qui transparaît aujourd'hui à travers l'asile n'est peut être que la pointe de l'iceberg d'un problème beaucoup plus vaste et redoutable, né du rapport de force établi entre une démographie *grosso modo* stagnante dans les pays occidentaux prospères et une démographie galopante dans les pays du tiers monde, corollaire du sous-développement économique; il annonce ce qui se passera demain si la Suisse ne développe pas dès aujourd'hui, de concert avec les autres pays industrialisés, une action résolue et à long terme, qui s'attaque aux causes profondes de l'exode des réfugiés de la pauvreté.

DP Domaine Public
Rédacteur responsable: Jean-Daniel Delley
Rédacteur: Pierre Imhof.
Abonnement: 65 francs pour une année
Rédaction, administration: Saint-Pierre 1 case postale 2612, 1002 Lausanne
Tél.: 021 312 69 10 - **Fax:** 021 312 80 40
Composition: Domaine public
Impression: Imprimerie des Arts et Métiers SA