

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1984)
Heft: 748: Groupe de Grancy : réfugiés en Suisse : au-delà du noir et blanc

Artikel: Normes et procédures
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1017168>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

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

Normes et procédures

L'augmentation importante du nombre des candidats à l'asile a conduit à mettre en question la législation fédérale, pourtant récente. La procédure prévue par la loi de 1979, trop libérale, agirait comme un aimant sur les requérants, d'autant plus que, simultanément, la plupart des pays occidentaux auraient durci leur procédure.

Afin d'y voir clair, ce chapitre propose une synthèse des dispositions légales en vigueur et de leur évolution ainsi qu'une analyse comparée des procédures appliquées dans les Etats occidentaux.

A. LE DROIT SUISSE

Jusqu'en 1981, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'asile, la politique fédérale des réfugiés se réfère à la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Elle est concrétisée dans des dispositions d'application édictées par le Conseil fédéral et non par le parlement.

C'est un besoin de codification de dispositions éparses et de légitimité démocratique — le parlement et le peuple sont jusqu'alors sur la touche — qui conduit à la préparation d'une loi fédérale.

La Suisse, comme la Convention internationale de 1951, se réfère à une conception individualiste de l'asile, fondée sur une persécution concrète (passée ou imminente) pour les motifs suivants: race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social ou opinions politiques. Des populations qui fuient le lieu d'un conflit armé ou d'un cataclysme ne sont donc pas des réfugiés au sens juridique. Le type idéal du réfugié est le militant politique, syndical, ethnique ou religieux régulièrement emprisonné ou torturé. La notion est cependant plus large puisqu'elle englobe la *pression psychique insupportable* au nombre des persécutions retenues (qui sont plus communément la mise en danger immédiate de droits fondamentaux tels que l'intégrité corporelle, la vie ou la liberté). Le Conseil fédéral se prononce sur les cas, exceptionnels, d'accueil de groupes de réfugiés organisé sous les auspices du Haut Commissariat pour les réfugiés (par exemple *Boat people* vietnamiens).

Il faut encore situer la loi sur l'asile dans le système de la législation suisse relative aux étrangers. Le statut de bénéficiaire de l'asile est en effet un cas particulier d'un statut général des étrangers en Suisse que l'on trouve aujourd'hui dispersé dans plusieurs textes dont le principal est la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Celle-ci règle, à titre principal, les catégories de permis délivrés à des étrangers: saisonniers, autorisations

de séjour à l'année, permis d'établissement sans limitation de durée, avec ou sans activité lucrative, notamment. La loi sur l'asile règle, elle, le cas d'exception des étrangers admis en Suisse en raison des persécutions dont ils font l'objet. Ils sont alors mis au bénéfice d'un permis au sens de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Ceci nous amène à une considération d'ordre terminologique: au regard de la législation, ce que l'on appelle couramment un *vrai réfugié* est celui qui remplit les conditions de la loi sur l'asile; un *faux réfugié* est un requérant qui utilise la procédure prévue par la loi sur l'asile sans en remplir les conditions. Il aurait dû, en principe, se soumettre aux conditions plus restrictives de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (octroi d'une autorisation sur la base d'un contingent). On retrouve là une autre distinction parfois utilisée entre réfugiés *politiques* et réfugiés *économiques*.

Toute terminologie reposant sur des conventions qu'il est parfois nécessaire de préciser, on devrait réserver la qualification de *réfugié* à celui qui a obtenu l'asile. Auparavant, il est un *requérant (candidat)* dont la demande devra, à teneur de la loi, être jugée fondée («*vrai*») ou mal fondée («*faux*»). Une autre manière de présenter les choses consiste à appeler réfugié quiconque fuit un pays et cherche à s'établir en Suisse, une distinction devant être ensuite opérée entre ceux qui se conforment aux critères de la loi sur l'asile (réfugiés bénéficiaires de l'asile) et les autres (réfugiés auxquels l'asile est refusé).

De la requête au statut de réfugié

Sommairement, la procédure prévue par la loi de 1979 est la suivante: saisie d'une demande d'asile, l'autorité cantonale (généralement la police des étrangers) constitue un dossier sur la base notamment d'une audition du requérant. Ce dossier est transmis à l'Office fédéral de la police où il est évalué et au besoin complété; une nouvelle audition du candidat est obligatoire si une réponse négative doit être donnée. Le requérant dispose d'un droit de recours au département fédéral de justice et police puis, contre la décision de celui-ci, au Conseil fédéral.

A son arrivée en Suisse, le candidat à l'asile est pris en charge par les services sociaux et les organismes d'entraide, selon les habitudes propres à chaque canton. Les candidats sont libres de leurs mouvements et habitent où ils peuvent: chez des amis ou des membres de leur famille, dans des appartements disponibles, à l'hôtel ou, solution qui a pris de l'extension avec l'accroissement du nombre de demandes, dans des centres d'accueil communautaires comme il en existe déjà 21 (de 20 à 140 lits). Ils ont en principe la possibilité d'exercer une activité lucrative dont le revenu se substitue alors aux prestations d'assistance; partout, l'on veille à ce que celles-ci ne soient

octroyées que dans la mesure du strict nécessaire et ne soient en tout cas pas supérieures à celles accordées à des Suisses dans le besoin.

Dès que l'asile est accordé, le réfugié reçoit une autorisation de séjour définitive. Il reste assisté tant que cela est nécessaire par les œuvres d'entraide.

La Confédération rembourse aux cantons la totalité des contributions d'assistance qu'ils sont amenés à verser (mais pas les frais de fonctionnement accrus que représentent les demandes, par exemple à la police des étrangers) et le 90% de celles versées par les œuvres d'entraide; les principales d'entre elles sont regroupées dans un Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) dont la Confédération prend en charge une partie du budget de fonctionnement.

Les prémisses de la revision de 1983

Rappelons le contexte politique: en avril 1981, rejet sans appel de l'initiative populaire *Être solidaires — pour une nouvelle politique à l'égard des étrangers*; en juin 1982, refus de la nouvelle loi sur les étrangers à la suite d'un référendum de l'Action nationale.

L'augmentation du nombre des candidats à l'asile et les problèmes qu'elle engendre suscitent plusieurs interventions parlementaires:

- motion Fritz Meier (A.N./ZH), du 15.6.82, en vue de la revision de la loi sur l'asile: définition beaucoup plus restrictive du cercle des intéressés;
- interpellation Mario Soldini (Vig./GE), du 21.6.82, qui se réfère à une intervention antérieure du 30.9.80 sur les «*soi-disant réfugiés politiques — Turcs et Zaïrois entre autres — qui arrivent en rangs serrés*»;
- postulat Jean Cavadini (Lib./NE), du 20.9.82, en vue de l'accélération de la procédure de décision en matière d'asile;
- interpellation Moritz Leuenberger (Soc./ZH), du 21.9.82, qui s'indigne d'abus dont des candidats à l'asile ont été victimes de la part de fonctionnaires hostiles;
- interpellation Fritz Hoffmann (UDC/BE), du 23.9.82, critiquant la pratique plus libérale induite par la loi de 1979.

Ces interventions font l'objet d'un vaste débat au Conseil national le 7 mars 1983. La motion Meier est sèchement rejetée par 117 voix contre 2. Le postulat Cavadini, quant à lui, s'inspire avant tout des difficultés auxquelles sont confrontées les autorités cantonales et communales. Dans un premier temps (13.12.82), le Conseil fédéral propose le rejet pur et simple du postulat. Puis, suite à une conférence entre le conseiller fédéral Friedrich et les chefs de départements cantonaux intéressés, il se déclare prêt à accepter le postulat (28.2.83), tout en concluant que «*le moment n'est pas encore venu de proposer une revision*» de la loi.

Lors du débat du 7 mars, M. Friedrich annonce un projet de revision

visant à réduire la durée de la procédure et à diminuer l'attractivité de la Suisse. Il exclut cependant toute modification de fond. Son exposé met en valeur le contexte mondial du problème et le caractère relatif des difficultés rencontrées: 33 000 bénéficiaires du statut de réfugiés en 1983, 7100 candidats arrivés en 1982, alors que la Suisse a accueilli en moyenne 40 000 personnes par an entre 1939 et 1945, avec un maximum de 115 000 durant le seul mois de mai 1945.

En juin 1983 est déposée une pétition *Halte aux faux réfugiés* lancée en Suisse romande par Vigilance — affiliée au niveau fédéral au Mouvement républicain. Cette demande de revision totale de la loi fédérale en vue d'adopter une définition plus restrictive de l'asile, justifiée par les «*difficultés matérielles et psychologiques*» que causerait «*l'arrivée massive de réfugiés*» et la nécessité de «*défendre l'identité*» de la Suisse n'a aucun impact sur le projet.

Le projet, rendu public, suscite une levée de boucliers de milieux chrétiens et humanistes — regroupés au sein d'un Comité pour la défense du droit d'asile — qui lancent à leur tour une pétition *Pour une véritable politique d'asile*. Une fois la revision adoptée, seules des considérations d'opportunité — faible écho dans l'opinion et absence de soutien des syndicats et des partis de gauche — dissuadent le Comité de lancer un référendum.

La revision de 1983

Le Conseil fédéral conteste que le contenu de la loi de 1979 soit à l'origine de la forte croissance des demandes, «*sinon très marginalement*»; l'évolution est générale et d'autres pays européens sont confrontés au même problème.

C'est pourquoi le gouvernement ne propose de modifier que ce qui a trait à la procédure. Dans son *Message* à l'appui du projet de loi, il réaffirme en préambule les principales caractéristiques de la politique helvétique en la matière: «*politique généreuse*», «*politique d'ouverture*», «*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*».

Le but déclaré de la revision n'est donc pas de diminuer le nombre des réfugiés mais celui des requérants: en accélérant le traitement des dossiers en suspens d'une part, en rendant le statut de requérant moins «*attractif*» pour des demandes mal fondées d'autre part.

La revision porte sur quatre points:

1) Suppression de la deuxième instance de recours (Conseil fédéral)

Il s'agit de limiter la durée totale de la procédure en cas de demande mal fondée. Le Conseil fédéral constate d'ailleurs qu'il n'a que «*rarement*» invalidé une décision négative du département de justice et police, première

instance de recours. Il s'agissait «*presque toujours*» de dossiers pour lesquels des faits nouveaux étaient survenus; dans ces cas, le candidat a de toute façon la possibilité de demander au département de revoir sa décision. De plus, aucun accord international n'oblige à prévoir plus d'une autorité de recours.

2) *Suppression de l'obligation faite à l'Office fédéral de la police d'entendre à son tour le requérant si la demande est «manifestement» mal fondée*

C'est seulement en cas de *demande manifestement mal fondée* que l'Office peut se dispenser d'entendre personnellement le requérant avant de lui notifier un refus de sa demande. La crainte d'une application arbitraire de cette disposition a conduit les Chambres à adopter un amendement au projet du Conseil fédéral (ce fut le seul) prévoyant l'énumération exhaustive, dans l'ordonnance d'application de la loi, des cas dans lesquels une demande est manifestement mal fondée.

3) *L'autorisation accordée au requérant d'exercer une activité lucrative, qui était la règle, devient une possibilité laissée à l'appréciation de l'autorité*

Cette règle était perçue comme une incitation à déposer une demande d'asile et à faire durer la procédure. Aucun pays voisin ne prévoit une telle possibilité.

La revision supprime cette règle au profit du pouvoir discrétionnaire de l'administration cantonale; Genève, par exemple, n'accorde plus une autorisation de travailler qu'après un délai de trois mois.

Dès que la demande est admise, le réfugié est au bénéfice d'une autorisation de séjour qui lui donne le droit de travailler. Ainsi se trouve marquée on ne peut plus clairement la spécificité de la loi sur l'asile par rapport à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

4) *L'exécution de la décision de refus de la requête*

Selon la loi de 1979, l'expulsion du territoire suisse est une décision indépendante du refus d'accorder l'asile. Elle relève de l'autorité cantonale et peut à son tour faire l'objet d'une procédure de recours.

Un tel système, peu justifiable logiquement, est source de difficultés. Concrètement, il est impossible d'expulser un requérant dont la demande est rejetée plusieurs années après son dépôt.

La revision prévoit donc que l'Office fédéral de la police prononce l'expulsion ou le maintien en Suisse à titre exceptionnel (internement libre) simultanément au refus de l'asile, après avoir consulté l'autorité cantonale. Celle-ci a la faculté d'admettre le requérant sur son contingent de travailleurs étrangers.

En juin 1984, le parlement a adopté une motion (*Lüchinger* au Conseil national, *Hefti* au Conseil des Etats) demandant de nouveaux aménage-

ments de la législation; là aussi le gouvernement s'est opposé avec succès aux propositions visant à remettre en cause les grands principes de la politique suisse d'asile.

Si le but de la revision est clair, les effets que va déployer la procédure simplifiée sont problématiques: est-il possible à un candidat et aux fonctionnaires de rassembler dans un bref délai les pièces d'un dossier nécessaire à prouver le bien-fondé ou non de la requête? La manière de faire des fonctionnaires tant cantonaux que fédéraux — guidés par leurs convictions personnelles et situés dans un climat politique particulier — va jouer un rôle important.

B. LA SITUATION DANS LES PAYS OCCIDENTAUX

Parce que la revision de 1983 et les récentes motions demandant de nouvelles modifications de la loi portent sur des points de procédure, nous avons limité notre analyse à cet aspect. Nous avons pris en considération les pays suivants: Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Suède.

Qui prend la décision en première instance?

Pour mémoire, il s'agit chez nous de l'Office fédéral de la police, c'est-à-dire d'une division de l'administration fédérale.

Dans la plupart des pays considérés, la décision est prise par l'administration centrale. Seuls les Etats-Unis et l'Autriche ont confié cette compétence à l'administration locale (régionale).

La décision est prise par un ministre (intérieur, emploi ou immigration) au Canada, en Grande-Bretagne, en Finlande, en Australie et au Portugal.

En Belgique, le ministre compétent a délégué cette tâche au représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR). Cette situation est unique. Aucun appel n'est du reste possible contre cette décision, mais le délégué peut réexaminer les demandes.

En Italie, le délégué du HCR est membre de la commission de trois personnes qui prend les décisions.

Dans la plupart des pays, la décision de première instance est préavisée par divers organismes (administration locale, autres ministères, délégué HCR).

Quels recours possibles?

Les pays où un ministre prend la décision ne connaissent souvent pas de recours formel, ce qui dénote le caractère «politique» (immigration,

emploi...) de l'octroi de l'asile; un réexamen peut être demandé. La Grande-Bretagne fait exception, qui offre quatre degrés de recours.

Comme en Suisse, un seul recours est possible en Autriche, au Danemark, en Espagne, en Norvège et aux Pays-Bas. A l'exception de la Suisse et de l'Autriche, ces pays prévoient alors que les recours sont portés devant un tribunal administratif, c'est-à-dire sont tranchés par une autorité judiciaire indépendante du pouvoir exécutif.

Deux degrés de recours sont prévus en France et en RFA, trois au Canada, quatre (comme déjà dit) en Grande-Bretagne.

Participation du Haut Commissariat pour les réfugiés

Nous avons vu que dans deux pays le représentant du HCR prend seul (Belgique) ou au sein d'une commission (Italie) la première décision; dans ce dernier pays, il se charge en outre de chercher un autre pays d'accueil pour les demandeurs d'asile non européens.

Il est observateur auprès de la première instance en France, au Canada et en RFA. Il est consulté systématiquement en Australie, au Danemark et en Espagne, occasionnellement (pour certaines catégories de demandes) aux Pays-Bas et aux Etats-Unis. En France encore, il participe de droit à la décision de la première instance de recours.

La Suisse se retrouve donc être le seul pays qui ne consulte, ni même n'informe systématiquement le HCR des demandes individuelles. Le délégué a toutefois la possibilité d'intervenir en faveur de l'un ou l'autre demandeur, quand cela lui paraît opportun.

Traitement particulier des demandes manifestement mal fondées

Un des points de la revision de 1983 qui a suscité le plus de critiques de la part des opposants est le traitement particulier des demandes *manifestement mal fondées*.

La notion de *demande manifestement mal fondée* est un concept juridique indéterminé: il doit être interprété par l'autorité qui est chargée de l'employer. C'est une technique habituelle du droit. L'ordonnance d'application de la loi sur l'asile énumère donc exhaustivement les cas dans lesquels une demande est considérée comme manifestement mal fondée.

Un traitement particulier à de telles demandes est prévu dans divers pays. En Suède, c'est l'autorité locale de police qui peut rejeter la demande, mais elle doit le signaler à la police centrale et celle-ci peut alors de son propre chef revoir la décision.

Aux Pays-Bas, la procédure est la même qu'en Suisse; mais la décision d'expulsion immédiate ne peut faire l'objet d'un recours que si le deman-

deur fait en même temps appel contre le rejet de sa demande. Il peut alors être autorisé par le tribunal à rester dans le pays jusqu'à ce que le recours principal soit tranché.

La RFA connaît le même genre de procédure, mais prévoit de plus que les voies de recours sont abrégées si la demande est manifestement mal fondée.

Durée de la procédure

Le tableau suivant, fondé sur les chiffres fournis par le Haut Commissariat pour les réfugiés, donne la durée moyenne de la procédure, exprimée en mois. Le premier chiffre correspond à la décision de première instance, le second à une décision finale (lorsque tous les degrés de recours ont été épuisés).

	Première instance	Durée maximale
Autriche	3	6 à 24 pour 2e instance
Belgique	6 à 12	pas de recours
Canada	6 à 7	24
Etats-Unis	(varie suivant nationalité)	?
France	après 4 mois, décision réputée négative	24
Italie	1 à 2	9
Pays-Bas	3 à 4	36 à 60
RFA	9 pour décision positive, moins pour décision négative	24 à 36
Royaume-Uni	9 à 10	24
Suède	3	6 à 9

Les données font défaut pour l'Australie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, le Portugal. Il en est de même pour la Suisse (cf. toutefois chapitre 1, légende de la fig. 3).

Conditions d'accueil

Un des facteurs décisifs pour apprécier la situation des demandeurs d'asile est sans doute les conditions de vie qu'ils connaissent pendant la durée de la procédure.

Le *logement* des demandeurs est assuré de façons diverses. Certains Etats prévoient en effet un séjour obligatoire dans des camps d'accueil, soit pour

toute la durée de la demande jusqu'à la décision finale (RFA, Canada pour certaines nationalités, USA où il s'agit de centres de détention), soit pendant au moins une certaine période (Autriche, Suisse parfois dans certains cantons). Dans la majorité des pays d'accueil, toutefois, le choix du logement est libre et une assistance est fournie.

A noter qu'en République fédérale d'Allemagne les demandeurs ne peuvent se déplacer hors des limites de l'arrondissement dans lequel ils ont déposé leur demande. Ces arrondissements sont plus petits que les *Länder*.

L'*autorisation de travailler* est refusée aux demandeurs d'asile dans la plupart des Etats: RFA, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Espagne pour les demandeurs qui ne sont pas double-nationaux (Amérique latine), Suède, Royaume-Uni, Suisse après la revision de 1983.

Le Danemark et l'Italie n'ouvrent pas leurs *écoles* aux demandeurs, même aux enfants en âge de scolarité obligatoire.

Enfin, dans tous les pays considérés, les demandeurs d'asile bénéficient en cas de besoin de *ressources financières* (assistance sociale) nécessaires à leur entretien. La politique des pays varie: certains fournissent cette aide davantage sous forme de prestations en nature, laissant ainsi moins de liberté aux demandeurs (logement, repas), alors que d'autres l'accordent en espèces.

Deux remarques méritent d'être faites sur l'ensemble de la comparaison qui vient d'être exposée. La première est que les Etats qui ont récemment modifié leur législation sur l'asile dans le Nord (Danemark, Suède, revision en cours en Norvège) et dans le Sud (Espagne, Portugal) de l'Europe, ainsi que la France, l'ont fait dans un sens plus libéral, comme la Suisse en 1979. Mais en Suisse et en République fédérale d'Allemagne on assiste aujourd'hui à un mouvement inverse.

On peut ensuite constater que dans ces deux derniers pays les mesures prises pour décourager les demandeurs d'asile portent moins sur la procédure (si ce n'est en vue de l'accélérer) que sur les conditions d'accueil. Dans ce sens, il nous semble que notre pays est, derrière la RFA, celui qui tente de rendre le statut de demandeur le moins attractif. Cette tendance est sans doute motivée par le désir de décourager les réfugiés «*économiques*».

Toutes les données nécessaires à ces comparaisons sont extraites de documents, publiés ou non, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.