

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

**Artikel:** Une nouvelle politique  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1011067>

### **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:** 08.11.2024

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

# 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 1<sup>er</sup> 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 encombrant 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
<hr/>	
Asile accordé (680 cas), demandes retirées ou radiées (2830) .....	= 3'510
Pas de recours .....	+ 681
<hr/>	
Demandes d'asile définitivement réglées par le DAR .....	= 4'191
Demandes définitivement réglées par le Service de recours du DFJP ....	+ 6'542
<hr/>	
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
<hr/>	
Total arrondi .....	50'000
Capacité annuelle de traitement de l'administration (voir tableau ...) .....	- 11'000
<hr/>	
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 solidarité 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.

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 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,

### 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.