

# Droit d'asile : 15 ans de démantèlement

La loi sur l'asile du 5 octobre 1979 (entrée en vigueur le 1er janvier 1981) avait pour ambition de donner une base juridique sûre à l'asile. Jusqu'alors, l'asile n'était mentionné qu'à l'article 21 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et la pratique reposait essentiellement sur des directives fédérales. Le message du Conseil fédéral du 31 août 1977, qui avait présenté le projet de loi, mentionnait néanmoins la présence en Suisse de 30'000 réfugiés reconnus (contre 24'000 en 1998).

Avec la loi la définition du réfugié et le principe du non refoulement, basés sur la Convention de Genève que la Suisse avait ratifiée en 1955, ont été ancrés dans la législation suisse. L'interprétation de cette définition englobait alors les réfugiés fuyant collectivement devant une occupation étrangère, même sans violence, comme cela s'était produit en Tchécoslovaquie en 1968, et la vraisemblance de motivations individuelles étaient admise en cas de doute. On ne s'étonnera donc pas que la statistique des décisions prises en 1981, première année d'application de la loi, indique 83% de décisions positives, 4% de refus de l'asile et 13% de classements (il y avait eu, cette année là 4'226 demandes d'asile).

Sur le plan de la procédure, l'audition sur les motifs d'asile avait lieu dans le canton, comme c'est toujours le cas. Mais le message de 1977 insistait beaucoup sur l'importance d'une audition supplémentaire réalisée directement par le fonctionnaire fédéral chargé du dossier. Au cours des débats les Chambres fédérales renoncèrent même à supprimer cette audition fédérale complémentaire pour les cas manifestement infondés.

Pendant la procédure, le réfugié requérant séjournait dans le canton où il avait choisi de s'annoncer. Il disposait d'une autorisation de travailler et recevait l'assistance du canton en cas de besoin, au même barème que les autres habitants, les frais étant remboursés par la Confédération.

En cas de décisions négative, le réfugié débouté pouvait recourir auprès du département fédéral, puis auprès du Conseil fédéral. Le rejet définitif de la demande n'entraînait pas automatiquement le prononcé d'une décision de renvoi, qui restait du ressort du canton.

## 1 Première révision (1983/84)

Suite à un message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983, qui insistait sur l'augmentation du nombre des demandes d'asile (7'135 en 1992) et la durée trop longue de la procédure, les Chambres ont adopté le 16 décembre 1983 une première révision importante de la loi sur l'asile, qui est entrée en vigueur le 1er juin 1984.

Points saillants de cette première révision :

- Définition de cas "manifestement infondés" pour lesquelles l'audition fédérale complémentaire est supprimée ;
- une décision de renvoi est désormais prise en cas de décision négative sur l'asile ;
- la deuxième instance de recours est supprimée ;
- les cantons peuvent désormais interdire aux candidats à l'asile de travailler ;

## **2 Deuxième révision (1986/88)**

Les nombre des demandes continuant de croître (9'703 en 1985) et les procédures restant trop longues, le Conseil fédéral propose une deuxième grande révision de la loi sur l'asile par message du 2 décembre 1985. Celle-ci sera votée par les Chambres le 20 juin 1986 et adoptée par 67,4% des votants le 5 avril 1987, suite à un référendum. Elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988.

Principaux axes de la deuxième révision :

- L'enregistrement est centralisé dans quatre centres fonctionnant selon un régime de semi-détention ;
- les réfugiés requérants sont répartis entre les cantons sans tenir compte de leurs liens sociaux ;
- l'assistance peut déroger aux normes usuelles de minimum vital et elle doit si possible être fournie en nature ;
- la prise de décision sur dossier (sans audition fédérale) devient la règle ;
- une détention administrative de 30 jours est créée en vue du refoulement.

## **3 Arrêté urgent de 1990**

Cette troisième révision de la loi sur l'asile intervient toujours en raison du nombre croissant des demandes (24'425 en 1989). Suite à un message du 25 avril 1990, les Chambres adopteront l'arrêté urgent en une seule session, le 22 juin 1990. Entré immédiatement en vigueur, celui-ci n'empêchera pas les demandes d'asile de continuer de croître jusqu'au record de 41'629 en 1991.

Modifications majeures de cette troisième révision :

- La non entrée en matière et le renvoi immédiat est désormais la règle pour différentes catégories de demandes abusives ou pour refus de collaborer ;
- la non entrée en matière est également la règle pour les demandes qui viennent de pays arbitrairement désignés comme sûrs ;
- l'interdiction de travailler est systématisée pour les premiers mois de la procédure, avec un accès restreint au marché du travail par la suite ;
- les recours séparés contre les décisions incidentes sont exclus dans la plupart des cas ;
- les possibilités de permis B pour motifs humanitaire en fin de procédure d'asile sont limitées.

## **4 Mesures de contrainte de 1994**

La question des mesures de contrainte devait faire partie de la révision totale de la loi sur l'asile, mais elle a été traitée séparément en priorité pour répondre à une campagne de la presse populiste et de la droite nationaliste basée sur l'amalgame requérants = délinquants. Le message du 22 décembre 1993 sera traité en procédure accélérée à la session de mars 1994. Adoptée par les Chambres le 18 mars 1994, et soumise à référendum, la loi sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers sera accepté par 72,9% des votants le 4 décembre 1994. Elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1995.

Les nouvelles mesures de contrainte en bref :

- La détention en vue du refoulement en cas passe de 30 jours à neuf mois ;
- sous certaines conditions elle peut être précédée de trois mois de détention préparatoire ;

- une détention de 72 heures sans contrôle judiciaire peut avoir lieu en cas de renvoi immédiat de candidats à l'asile ;
- la fouille et la perquisition sont autorisées en dehors de toute enquête pénale.

## 5 Révision totale de 1998

Comme le montre cette succession de révisions législatives, le démantèlement progressif du droit d'asile s'est opéré sur plusieurs axes complémentaires : la diminution des garanties de procédure (suppression de l'audition fédérale obligatoire et de certaines possibilités de recours), la liquidation de certaines demandes sans examen sur le fond (non entrée en matière, renvoi immédiat), la marginalisation des requérants (interdiction de travailler, assistance réduite, isolement social) et la systématisation des renvois (cas échéant sous contrainte). La révision totale proposée nous voterons le 13 juin 1999 a été adoptée le 26 juin 1998 par les Chambres. Elle parachève, sur bien des plans, cette évolution d'ailleurs complétée par une interprétation toujours plus restrictive de la définition du réfugié. En effet, la jurisprudence y ajoute aujourd'hui l'exigence d'une persécution individuelle, étendue à l'ensemble du territoire et dont l'origine soit imputable à l'Etat. Citons ici les caractères les plus inacceptables de cette dernière révision en date :

- Non-entrée en matière pour les requérants sans papiers ;
- suspension de la procédure d'asile pour les réfugiés issus de pays en guerre ;
- non-entrée en matière pour les illégaux demandant l'asile après arrestation ;
- introduction de règles de procédure exceptionnelles pour les requérants d'asile, réduisant au maximum les possibilités de recours et transformant le droit d'asile en droit d'exception.

Pour conclure, remarquons qu'en 1997, la statistique ne mentionnait plus que 11% de décisions positives pour 78% de décisions négatives et 10% de classements. Il y avait, cette année-là 23'982 demandes d'asile. Peut-on parler aujourd'hui encore d'un droit à l'asile ?

Asile.ch / juillet 1998