

## Révision de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers :

### Prise de position de la Section suisse d'Amnesty International

#### **Note préalable :**

**Le présent document est le fruit d'un travail commun initié par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) dont nous remercions le service juridique pour nous avoir autorisés à reprendre la majeure partie de leurs idées**

**Berne, Mars 2009**

#### **Considérations de principe sur les modifications proposées**

Un an à peine après l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, de la loi sur l'asile révisée et de la loi fédérale sur les étrangers, la Confédération estime une nouvelle fois nécessaire d'y revenir. Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a adopté une proposition de révision de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers. Le 14 janvier 2009, la procédure de consultation a été lancée. Amnesty International (AI) remercie d'avoir été invitée à prendre position sur ces propositions de révision.

Le Conseil fédéral justifie ses propositions de modifications en évoquant les nouveaux problèmes intervenus dans le domaine de l'asile, notamment l'augmentation du nombre des demandes de requérants originaires de certains pays (Erythrée, Nigéria, Somalie, Irak et Sri Lanka), ainsi que les décisions du Tribunal administratif fédéral (TAF). Les modifications proposées visent enfin à accélérer la procédure d'asile et à lutter de manière plus conséquente contre les abus.

AI refuse ces modifications pour plusieurs raisons.

Actuellement, une révision ne semble pas indiquée. Dans sa globalité, la nouvelle législation sur l'asile n'est en vigueur que depuis un an. Certes, en comparaison avec les douze dernières années,<sup>1</sup> le nombre des demandes d'asile s'est accru, mais il n'est ni alarmant ni particulièrement important, au contraire, il est clairement en dessous de la moyenne. Parallèlement, le taux de vingt-trois pour cent de réfugiés reconnus est très élevé. En y ajoutant les personnes au bénéfice d'une admission provisoire pour cause d'impossibilité, d'illicéité ou d'inexigibilité de l'exécution du renvoi, on constate qu'au total, 67,1 pour cent de toutes les décisions en la matière confirment les besoins de protection des requérants. La grande majorité de tous ceux d'entre eux qui ont reçu une décision d'asile au cours de l'année dernière, en Suisse, étaient donc « de vrais réfugiés », c'est-à-dire qu'ils avaient pu faire valoir leur besoin de

<sup>1</sup> Cf. statistiques du l'OFFICE FÉDÉRAL DES MIGRATIONS , vue d'ensemble des années 1997 à 2009, [vue d'ensemble des années](#).

Amnesty International est une organisation mondiale, oeuvrant à la promotion et à la défense des droits humains fondamentaux. Indépendante et impartiale, Amnesty International fonde son action sur la rapidité et l'efficacité de l'aide aux victimes des violations des droits de la personne.

Ses activités sont financées par ses seuls membres et par des dons privés.

#### **Prix Nobel de la Paix 1977**

Amnesty International ist eine weltweite Bewegung, die für die Förderung und Verteidigung der fundamentalen Menschenrechte arbeitet. Unabhängig und unparteilich, zielen ihre Aktionen auf schnellste und wirksame Hilfe für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Die Aktivitäten der Organisation sind nur durch ihre Mitglieder und mit privaten Spenden finanziert.

**Friedensnobelpreis 1977**

protection. Cela signifie en clair que ce sont bien les « bonnes » personnes qui demandent refuge et en ont réellement besoin. Compte tenu de ces éléments, l'argument selon lequel une révision lutterait contre les abus est de toute évidence non recevable.

Un regard sur les pays de provenance cités les plus importants montre en outre qu'il s'agit sans exception de pays où la guerre et/ou la guerre civile font rage, où la situation des droits humains est particulièrement désastreuse, ou encore que l'Etat y est quasiment inexistant et n'est donc pas en mesure de protéger ses citoyens. Il n'est alors pas surprenant que ce soient justement les ressortissants de ces pays qui cherchent refuge. La tentative de faire baisser le nombre des demandes en modifiant la loi ne manque pas seulement de clairvoyance, mais aussi de générosité, compte tenu des catastrophes humanitaires qui se jouent précisément dans ces pays. Comme l'admet lui-même le Conseil fédéral, d'autres pays d'Europe de l'Ouest ressentent eux aussi les effets de ces tragédies par l'accroissement du nombre de demandes d'asile.

La plupart des modifications proposées vont concerner des personnes qui ont des raisons fondées de demander protection à la Suisse. La suppression des procédures d'asile dans les ambassades, les éléments ajoutés à la définition du terme de réfugié relatifs aux déserteurs, les dispositions fixant les amendes ou les peines pénales pour « abus » en cas de déploiement d'activités politiques justifiant a posteriori la demande d'asile, ainsi que le renversement de la disposition qui met dorénavant à charge du requérant d'apporter les preuves de l'inexigibilité de son renvoi, visent moins à lutter contre les abus réels qu'à refouler et intimider celles et ceux qui ont besoin de protection. Si dorénavant la Suisse n'oriente plus sa politique d'asile que sur les dispositions légales minimum, cela signifie qu'elle renonce clairement à sa tradition humanitaire (cf. explications du Conseil fédéral à propos des procédures dans les ambassades et des exceptions à la réglementation des Etats tiers). Cette évolution est récente et inquiétante puisqu'elle vise à instrumentaliser la juridiction sur l'asile et les étrangers pour limiter le nombre des vrais réfugiés.

Au lieu de proposer des dispositions restrictives supplémentaires, la Confédération devrait renouer avec la politique d'accueil de contingents pour permettre à des groupes de réfugiés particulièrement menacés de pouvoir entrer légalement en Suisse.

Al doute par ailleurs que les mesures proposées soient utiles pour faire baisser les coûts des procédures d'asile, comme l'affirme le Conseil fédéral. C'est probablement au contraire qu'il faut s'attendre. En effet, toutes ces propositions sont constituées de nombreuses petites modifications et réglementations des exceptions qui vont rendre la procédure d'asile encore plus opaque qu'elle ne l'est déjà aujourd'hui. Un exemple : une procédure supplémentaire pour certaines catégories de cas de non-entrée en matière nécessite la modification d'outils de protection qui ont fait leurs preuves et la réinterprétation des termes juridiques existants. En conclusion, ces propositions semblent peu réfléchies ni vraiment cohérentes. Une telle juridiction provoquerait nécessairement de longues procédures de recours, soit le contraire de l'accélération souhaitée.

AI demande au contraire depuis longtemps une simplification en profondeur de la procédure d'asile, en particulier à l'égard de l'interminable liste des motifs de non-entrée en matière – pour laquelle la nécessité d'un choix clair et courageux se fait de plus en plus criante. Au lieu de ramifier toujours plus le système et de vouloir introduire maintenant une troisième catégorie de procédures écrites, la Confédération serait beaucoup mieux inspirée de mettre en place une procédure accélérée claire, matérielle et équitable. Celle-ci devrait avoir pour objectif de pouvoir se prononcer rapidement sur les demandes d'asile clairement infondées ou inadmissibles. Elle devrait par ailleurs s'orienter sur les standards internationaux et européens en la matière, sur les recommandations du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies UNHCR et assurer ainsi une protection juridique solide aux requérants d'asile.

### **Les principaux points du projet de révision**

Selon AI, les propositions ci-après sont particulièrement problématiques et à refuser dans leur totalité car elles signifient d'une part une dégradation de la protection des réfugiés et d'autre part, modifient de façon notable et irrecevable les droits des requérants d'asile :

- La modification de la définition du terme de réfugié (art. 3 LAsi) pour les déserteurs et les objecteurs de conscience.
- L'abrogation du dépôt de la procédure d'asile dans une ambassade (art. 19, 20 LAsi).
- La nouvelle réglementation sur les pays tiers (art. 34 LAsi).
- La nouvelle procédure dans le cas d'une seconde demande ou d'une demande de réexamen (art. 111c, 111d LAsi).
- L'obligation faite à l'étranger d'apporter la preuve de l'inexigibilité de son renvoi ainsi que la présomption d'exigibilité des renvois dans certains pays (art. 83, al. 5 LAsi).

De son côté, AI est d'avis qu'une nouvelle révision devrait au contraire s'atteler aux questions suivantes :

- Introduction d'une procédure matérielle accélérée qui permettrait de se prononcer rapidement sur les demandes d'asile manifestement infondées ou inadmissibles.
- Mise en place d'une base juridique pour le financement de la protection juridique et des conseils pour les personnes en procédure accélérée.

### **Commentaires et contre-propositions à l'égard des modifications proposées**

Les commentaires et propositions qui suivent ne concernent que les modifications considérées comme problématiques par AI. L'OSAR ne prend donc position que sur les dispositions les plus importantes. Si une proposition ne fait pas l'objet d'un commentaire, on ne peut pas en déduire pour autant qu'elle remporte l'adhésion d'AI.

### **Révision de la loi sur l'asile LAsi**

#### **Art. 3 LAsi : définition du terme de réfugié**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
	<i>Art. 3, al. 3 (nouveau)</i>  <sup>3</sup> Ne sont pas des réfugiés les personnes qui sont exposées à de sérieux préjudices et craignent à juste titre de l'être au seul motif qu'elles ont refusé de servir ou déserté.	<b><u>Refuser</u></b>

Le texte de cet alinéa suggère que la définition du terme de réfugié devrait être restreinte. Les explications montrent toutefois que seule la pratique actuelle des autorités et des tribunaux devrait être ancrée à l'échelon législatif. Cette proposition pose problème car la formulation de l'alinéa 3 de l'art. 3 est si équivoque qu'elle pourrait être susceptible de limiter la définition du terme de réfugié telle qu'elle est fixée à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Même si telle n'est pas l'intention visée par les auteurs des explications, ce texte donne un signal dangereux qui prête en outre à confusion, à savoir que dans la pratique, il pourrait encourager la restriction de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Le nouveau texte vise également à préciser que l'asile ne peut être accordé d'une façon générale aux objecteurs de conscience et aux déserteurs.<sup>2</sup> Une telle précision n'est pas nécessaire. En effet, fait incontestable, ni le droit international relatif aux réfugiés, ni les acquis européens sur l'asile, ni la pratique suisse en matière d'asile n'accordent le statut de réfugié à un requérant au seul (*unique*) motif qu'il s'est soustrait au service militaire. Cette circonstance doit également avoir été une cause de persécution relevant de l'asile.

<sup>2</sup> Cf. DFJP, rapport relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers, 19 décembre 2008, p. 11.

Selon l'UNHCR, un déserteur ou toute personne qui se soustrait au recrutement peut obtenir le statut de réfugié pour autant qu'il puisse démontrer **qu'en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses convictions politiques, il serait probable qu'il subisse des sanctions excessivement sévères pour son infraction militaire.**<sup>3</sup>

D'autres cas particuliers peuvent aussi relever de l'asile et permettre aux requérants d'obtenir le statut de réfugié au seul motif de l'objection de conscience. Il s'agit des situations dans lesquelles le demandeur peut démontrer **qu'effectuer le service obligatoire exigerait sa participation à des interventions militaires incompatibles avec ses convictions politiques, religieuses ou morales profondes** (mot-clé : « objecteur de conscience »).<sup>4</sup> Cette disposition est particulièrement pertinente lorsque le service militaire **impliquerait des crimes ou des actes contre la paix, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par les accords internationaux**<sup>5</sup> et/ou **qu'il n'existe aucune possibilité d'effectuer un service de remplacement.**<sup>6</sup>

**La situation juridique actuelle permet d'évaluer sans difficulté ce type de situations,** en particulier celle des objecteurs de conscience pour motifs religieux ou moraux. La pratique du TAF à leur encontre est déjà sévère et ne permet en aucun cas de dire aujourd'hui que l'asile est accordé d'une manière générale aux objecteurs de conscience.<sup>7</sup>

La modification proposée est surtout une réaction politique motivée par l'augmentation du nombre de requérants d'asile en provenance d'Erythrée. Même la décision de principe<sup>8</sup> de l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) suivait les juridictions internationale et nationale décrites ci-dessus.<sup>9</sup> Si la disposition proposée aujourd'hui avait déjà été en vigueur en

<sup>3</sup> UNHCR, *Manuel sur les procédures et critères pour la détermination du statut de réfugiés*, Genève, 1979, (réédition en allemand), HCR Autriche 2003, ch. 169. Voir également la jurisprudence par l'ancienne Commission de recours en matière d'asile (CRA), par exemple JICRA 2004 n°2, 1<sup>ère</sup> en-tête.

<sup>4</sup> Ibidem, ch. 170.

<sup>5</sup> Cf. art. 9, al. 1, lit. e en liaison avec l'art. 12, al. 2 a de la directive 2004/83/ CE 2004/83/EC du 29 Avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, ABl. L 304/18 du 30 septembre 2004.

<sup>6</sup> Cf. recommandation 816 (1977) relative au droit à l'objection de conscience pour des principes moraux ou éthiques, recommandation adoptée par l'Assemblée parlementaire européenne au cours de la 21<sup>e</sup> séance ordinaire (du 5 au 13 octobre 1977).

<sup>7</sup> Cf. JICRA 2004 n°2 sur la Turquie ainsi que la décision de la cour V du Tribunal administratif fédéral E-7257/2006 {T 0/2} du 25 janvier 2008, laquelle estime comme relevant de l'asile l'objection de conscience d'un jeune Kurde turc, à savoir que sa famille a attiré l'attention des autorités turques qui la considèrent comme « politique » et proche du PKK. En conséquence, il peut faire valoir sa crainte justifiée d'une persécution politique.

<sup>8</sup> JICRA 2006 n°3, en-têtes.

<sup>9</sup> JICRA 2006 n°3, en-têtes 1 et 2, qui précisent qu'en Erythrée, les sanctions encourues pour refus de servir et désertion sont excessivement sévères et doivent être considérées comme des motifs d'asile politiques. Par conséquent, les personnes qui nourrissent une crainte fondée de subir de telles sanctions doivent être reconnues comme réfugiés. La crainte d'un châtement pour refus de servir ou désertion est justifiée lorsque la personne concernée s'est trouvée en contact concret avec les autorités militaires. Cela est présumé être en général le cas quand l'intéressé était en

2006, elle n'aurait rien changé à l'évaluation de la situation concernant l'Erythrée.

Selon l'art. 9, ch. 2, let. e de la directive CE relative au statut de réfugié, une poursuite pénale pour objection de conscience durant un conflit armé est considérée comme relevant de l'asile pour autant que le service militaire implique des actes tombant sous le coup de la clause d'exclusion (crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes graves non politiques). Si les art. 19 et 20 de la loi sur l'asile (demande d'asile déposée à l'étranger) font référence à la réglementation en vigueur dans la Communauté européenne, les autorités devraient donc aussi en tenir compte dans le cas présent. Il serait inquiétant de voir la Suisse introduire une disposition qui ne correspondrait même pas aux standards minimums pratiqués au sein de la Communauté européenne.

Nous l'avons dit, les spécialistes du domaine de l'asile n'ont aucun besoin de cette modification de la loi. D'autre part, il n'y aura sans doute pas moins de requérants érythréens qui obtiendront l'asile. Les cercles de personnes qui considèrent comme urgente cette modification de la juridiction n'obtiendront donc pas satisfaction. En revanche, les effets de cette proposition dans l'opinion publique sont délicats. Ils éveillent en effet le sentiment que les instances législatives sont disposées à sacrifier l'adhésion aux principes reconnus du droit international sur l'autel la politique quotidienne. Ce signal paraît à AI beaucoup plus problématique qu'une disposition légale sans objet.

#### **Art. 10, al. 2 LAsi : saisie et confiscation de documents**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
<p><i>Art. 10, al. 2</i></p> <p><sup>2</sup> Les autorités et les services administratifs saisissent et transmettent à l'office les documents de voyage, les pièces d'identité ou tout autre papier pouvant fournir des renseignements sur l'identité du requérant.</p>	<p><i>Art. 10, al. 2</i></p> <p><sup>2</sup> Les autorités et les services administratifs saisissent et transmettent à l'office les documents de voyage, les pièces d'identité ou tout autre papier pouvant fournir des renseignements sur l'identité d'une personne ayant déposé une demande d'asile en Suisse. L'al. 5 s'applique aux réfugiés reconnus.</p>	<p><b><i>Introduire :</i></b></p> <p><i>Nouvelle phrase à l'alinéa 2 :</i></p> <p><sup>2</sup> [...] La personne concernée est informée de la saisie des documents et en reçoit copie.</p>

Cette disposition vise à rendre possible la saisie des documents des requérants d'asile après la clôture de la procédure (en vue de la préparation du renvoi).

---

service actif et a ensuite déserté. Par ailleurs, tout contact avec les autorités est considéré comme pertinent lorsqu'il laisse entrevoir que la personne allait être enrôlée dans les forces armées.

Selon AI, l'Office fédéral des migrations devrait être contraint d'informer les personnes concernées de la saisie de leurs documents personnels. En outre, ces dernières devraient pour le moins obtenir une copie des documents saisis.

### Art. 16 LAsi : langue de la procédure

Actuellement	Nouveau	Proposition d'AI
<p><i>Art. 16, langue de la procédure</i></p> <p><sup>1</sup> Une requête adressée aux autorités fédérales peut être déposée dans n'importe quelle langue officielle.</p> <p><sup>2</sup> La procédure engagée devant l'office est en règle générale conduite dans la langue officielle dans laquelle l'audition cantonale a eu lieu ou dans la langue officielle du lieu de résidence du requérant.</p>	<p><i>Art. 16, al. 2, al. 3 et 4 (nouveau)</i></p> <p><sup>2</sup> La décision de l'office est en règle générale notifiée dans la langue officielle du lieu de résidence du requérant.</p> <p><sup>3</sup> L'office peut déroger à la règle fixée à l'al. 2 :</p> <p>a. lorsque le requérant d'asile ou son mandataire maîtrise une autre langue officielle ;</p> <p>b. lorsqu'une telle mesure s'avère provisoirement nécessaire pour traiter les demandes d'asile de façon particulièrement efficace et rapide en raison du nombre des requêtes ou de la situation sur le plan du personnel ;</p> <p>c. lorsque le requérant est directement entendu sur ses motifs au centre d'enregistrement et de procédure et attribué à un canton où une autre langue officielle est parlée.</p>	<p><b><u>Supprimer les al. 3, let. b et c</u></b></p> <p><b><u>Introduire évtl un al. 4 :</u></b></p> <p><sup>4</sup> [Dans les cas décrits aux al. 3 b et c, il sera remis au requérant d'asile une traduction écrite de la décision dans la langue officielle du lieu où il réside ou celle du canton où il a été attribué.]</p>

Autrefois, les requérants d'asile étaient entendus par les autorités cantonales, c'est pourquoi la répartition des demandeurs par canton définissait la langue de la procédure d'asile. Aujourd'hui, les requérants ne sont plus entendus qu'exceptionnellement dans les cantons. C'est la raison pour laquelle la langue utilisée aujourd'hui est celle du lieu de résidence du requérant d'asile (art. 16, al. 1 LAsi). Jusqu'ici, les exceptions étaient réglementées à l'art. 4 de l'ordonnance sur la procédure d'asile. Dorénavant, elles devraient être intégrées au texte de loi ce qui, selon le Conseil fédéral, serait plus favorable en termes de clarté et de garantie des droits.

AI est d'avis qu'il est juste que la procédure d'asile soit menée dans la langue officielle parlée dans le lieu de séjour ou de résidence de la personne requérante.

Toutefois, les exceptions mentionnées à l'al. 3, let. b et c qui seraient introduites au texte de loi sont problématiques car susceptibles **de rendre difficile la**

**protection des droits des requérants d'asile.** Ces derniers s'adressant généralement aux centres de conseils juridiques de leur lieu de résidence, la consultation juridique pourrait se trouver ralentie et compliquée si les décisions sont rédigées dans une autre langue officielle.

Ces exceptions sont justifiées par le déroulement des procédures internes à l'Office. Il paraîtrait particulièrement injuste à AI que les difficultés d'organisation interne des autorités soient supportées à l'avenir par les requérants d'asile et leurs représentants juridiques.

Relevons encore que lors de la notification de la décision au Center d'enregistrement, l'Office fédéral des migrations sait déjà à quel canton le requérant sera sans doute attribué, si bien que la langue officielle de la décision pourrait être adaptée en conséquence.

Il est en tout cas pour le moins indispensable de remettre au requérant une traduction écrite de la décision dans la langue officielle de son lieu de résidence.

**Art. 19, 20 LAsi : demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrer en Suisse**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
<p><i>Art. 19 Dépôt de la demande</i></p> <p><sup>1</sup> La demande d'asile doit être déposée auprès d'une représentation suisse ou, lors de l'entrée en Suisse, à un poste frontière ouvert ou dans un centre d'enregistrement.</p> <p><sup>2</sup> Quiconque a obtenu, en Suisse, une autorisation de résidence dans un canton doit adresser sa demande aux autorités de ce canton.</p> <p><sup>3</sup> Lors du dépôt de sa demande, le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs pendant la procédure d'asile.</p> <p><i>Art. 20 Demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrer en Suisse</i></p> <p><sup>1</sup> La représentation suisse</p>	<p><i>Art. 19, al. 1, 1bis et al. 2 (abrogé)</i></p> <p><sup>1</sup> La demande d'asile doit être déposée au poste de contrôle d'un aéroport suisse ou, lors de l'entrée en Suisse, à un poste frontière ouvert ou dans un centre d'enregistrement et de procédure.</p> <p><sup>1bis</sup> Quiconque dépose une demande d'asile doit être présent à la frontière suisse ou sur le territoire suisse.</p> <p><sup>2</sup> <i>Abrogé</i></p> <p><sup>3</sup> Lors du dépôt de sa demande, le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs pendant la procédure d'asile.</p> <p><i>Art. 20</i> <i>Abrogé</i></p>	<p><b><u>Refuser</u></b></p>



<p>transmet à l'office la demande d'asile accompagnée d'un rapport.</p> <p><sup>2</sup> Afin d'établir les faits, l'office autorise le requérant à entrer en Suisse si celui-ci ne peut raisonnablement être astreint à rester dans son Etat de domicile ou de séjour ni à se rendre dans un autre Etat.</p> <p><sup>3</sup> Le Département fédéral de justice et police (département) peut habiliter les représentations suisses à accorder l'autorisation d'entrer en Suisse aux requérants qui rendent vraisemblable que leur vie, leur intégrité corporelle ou leur liberté sont exposées à une menace imminente pour l'un des motifs mentionnés à l'art. 3, al. 1.</p>		
---	--	--

Le Conseil fédéral veut supprimer la faculté de déposer une demande d'asile dans les représentations diplomatiques suisses à l'étranger. D'après l'exposé de la proposition, la Suisse serait le seul Etat au sein de l'Europe à connaître encore ce type de procédures ce qui représente une charge unilatérale pesant sur la Suisse. En outre, le nombre des demandes d'asile déposées à l'étranger aurait beaucoup augmenté ces dernières années, mais seules quelques rares entrées en Suisse auraient été accordées. C'est pourquoi le traitement de demandes déposées à l'étranger mobiliserait des ressources considérables de l'Office fédéral des migrations et des représentations suisses. Enfin, en vertu des accords d'association au système Dublin, la Suisse assumerait le risque de devoir prendre en charge des requérants d'asile qui, après avoir été déboutés dans une ambassade suisse, déposeraient une nouvelle fois une demande d'asile dans un des Etats partie prenante au système Dublin.

AI s'oppose à cette proposition. Les requérants d'asile verraient supprimée la seule voie légale et surtout sûre de chercher refuge. Les personnes persécutées seraient ainsi exposées à un nouveau risque, en particulier les femmes et les enfants seraient en danger de se voir atteints dans leur intégrité.

Les procédures dans les ambassades contribuent de manière importante à lutter contre les organisations de passeurs. En 2008, 2676 personnes ont déposé une demande d'asile dans une ambassade. On peut supposer qu'une grande partie d'entre elles aurait tenté d'entrer illégalement en Suisse si la possibilité du dépôt de leur demande dans une ambassade n'avait pas existé. Nombre d'entre elles auraient dû remettre leur destin entre les mains d'un passeur pour faire le voyage, voyage que les réfugiés ne paient pas seulement avec de

fortes sommes d'argent directement versées aux passeurs, mais aussi dans de nombreux cas avec leur propre vie.

Les procédures dans les ambassades présentent par ailleurs une fonction de tri à moindre coût extrêmement efficace. Certes, le nombre des demandes d'asile a augmenté, mais seules quelques entrées en Suisse ont été accordées. Si les 2676 personnes qui ont déposé leur demande à l'étranger en 2008 étaient d'abord arrivées en Suisse, la Confédération aurait dû les héberger et prendre en charge leur entretien, ainsi que les frais de leur renvoi à la fin de la procédure. Pour des procédures d'asile qui auraient duré près de trois mois en Suisse, il aurait été nécessaire d'investir quelque douze millions de francs de coûts sociaux<sup>10</sup>, outre les frais de procédure. Si une toute petite partie de ce montant était investie dans les moyens de gestion des procédures à l'Office fédéral des migrations et dans les ambassades, les demandes d'asile déposées à l'étranger pourraient être réglées rapidement et de manière efficace.

La crainte qu'en vertu des accords d'association avec Dublin, la Suisse devrait prendre en charge les requérants d'asile déboutés est peu réfléchi et absolument sans objet. Les personnes qui déposent une demande dans une ambassade suisse, ne se trouvent pas sur le territoire helvétique. Sur ce point, il n'existe pas de rattachement tel que l'exige le système des compétences de Dublin (cf. art. 13 ordonnance sur Dublin, lequel définit que la demande d'asile *doit être déposée dans un Etat membre*). Mais même si une demande déposée dans une ambassade était considérée comme une demande d'asile déposée dans un pays membre, l'ordonnance sur Dublin détermine que la Suisse ne reste compétente que pendant les trois premiers mois après que le requérant a quitté le territoire suisse.<sup>11</sup> Cela signifie que la personne concernée devrait entrer dans un Etat de Dublin dans les trois mois qui suivent la procédure d'asile dans une ambassade.

Le renvoi au fait que la Suisse est le seul pays européen à pratiquer les procédures dans les ambassades et que les Etats de l'UE ne connaissent pas cette pratique, n'est pas convaincant puisque dans les représentations suisses, il ne s'agit pas d'accorder l'admission ni le refuge à une personne, mais uniquement de lui donner l'accès à une procédure. La charge que constituent ces demandes est donc assez faible. Par ailleurs, il faut relever que dans d'autres contextes, les autorités soulignent en permanence que le système d'asile suisse ne serait pas lié aux standards minimum de l'Union européenne. Pourquoi existerait-il maintenant un tel besoin d'harmonisation ? En conclusion, les procédures dans les ambassades présentent beaucoup trop d'avantages pour qu'elles puissent être inconsidérément supprimées.

---

<sup>10</sup> Principe de base : forfait global de CHF 50.– par jour et par personne pour 2676 requérants d'asile qui, pendant les trois premiers mois, sont soumis à l'interdiction d'exercer une activité lucrative.

<sup>11</sup> Cf. art. 16, ch. 3 de l'accords d'association au système Dublin.

**Art. 32, al.2, let. e LAsi : motifs de la non-entrée en matière dans le cas de demandes multiples**

Cette modification fait l'objet d'un commentaire dans le cadre de l'art. 111c LAsi.

**Art. 34 LAsi : non-entrée en matière en l'absence de risque de persécution à l'étranger**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
<p><i>Art. 34 Non-entrée en matière en l'absence de risque de persécution à l'étranger</i></p> <p><sup>2</sup> En règle générale, l'office n'entre pas en matière sur une demande d'asile lorsque le requérant :</p> <p>(...)</p> <p>b. peut retourner dans un Etat tiers dans lequel il a séjourné auparavant et qui respecte dans le cas d'espèce le principe du non-refoulement visé à l'art. 5, al.1.</p> <p>(...)</p> <p><sup>3</sup> Le paragraphe 2 n'est pas applicable lorsque :</p> <p>a. des proches parents du requérant ou des personnes avec lesquelles il entretient des liens étroits vivent en Suisse ;</p> <p>b. le requérant a manifestement la qualité de réfugié au sens de l'art. 3 ;</p> <p>c. l'office est en présence d'indices d'après lesquels l'Etat tiers n'offre pas une protection efficace au regard du principe du non-refoulement visé à l'art. 5, al. 1.</p>	<p><i>Art. 34, al. 2, let. b et al. 3</i></p> <p><sup>2</sup> En règle générale, l'office n'entre pas en matière sur une demande d'asile lorsque le requérant :</p> <p>b. peut retourner dans un Etat tiers dans lequel il a séjourné auparavant ;</p> <p><sup>3</sup> L'al. 2, let. b, c et e, n'est pas applicable lorsque l'office est en présence d'indices d'après lesquels l'Etat tiers n'offre pas, dans un cas d'espèce, une protection efficace au regard du principe du non-refoulement visé principe de non-refoulement visé à l'art. 5, al. 1.</p>	<p><b><u>Refuser</u></b></p>

Dans le cas d'un renvoi dans un pays tiers, l'examen de vérification si des proches parents du requérant vivent en Suisse, ou si le requérant a manifestement

la qualité de réfugié, n'est pas impérativement nécessaire du point de vue du droit international. C'est pourquoi la Confédération souhaite abandonner cette pratique.

AI s'oppose à cette proposition. L'examen consistant à vérifier si des proches parents du requérant vivent en Suisse, ou si le requérant a manifestement la qualité de réfugié, est une composante essentielle de la tradition humanitaire de la Suisse. Il ne devrait pas être supprimé. Dans son message sur la révision de la loi sur l'asile en 2002, le Conseil fédéral s'exprimait encore comme suit : *« En effet, une stricte interprétation de la réglementation relative aux Etats tiers permettrait de renvoyer dans un Etat tiers également des personnes qui manifestement remplissent les conditions requises pour obtenir la qualité de réfugié. Cette situation irait donc à l'encontre de la tradition humanitaire de la Suisse, à laquelle le Conseil fédéral est très attaché. »*<sup>12</sup>

Les accords d'association de Dublin justifient leur compétence en matière de procédure d'asile quand des parents proches ou des membres de la famille du requérant séjournent dans un des Etats partie prenante au système Dublin. Cette pratique devrait donc être la même dans le cas de la réglementation sur les Etats tiers conçue dans le cadre des accords d'association à Dublin. La Suisse devrait par conséquent maintenir la cohérence de sa systématique en la matière.

L'art. 34, al. 3, let. a est le pendant logique de l'art. 34, al. 2, let. e LAsi. Conformément au système actuel de la réglementation sur les Etats tiers, une personne peut être expulsée dans un pays tiers si ses parents proches y vivent ou si elle y entretient des relations étroites avec d'autres personnes. Cette disposition devrait être préservée. Toutefois, une chose n'est pas claire : la raison pour laquelle la Suisse souhaite renvoyer des requérants dans des pays tiers si elle-même, à contrario, n'est pas disposée à accueillir des réfugiés. C'est pourquoi il faut préserver la disposition sur le non-renvoi dans des pays tiers des requérants ayant des parents proches en Suisse.

#### **Art. 43, al. 2 LAsi : autorisation d'exercer une activité lucrative**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
Art. 43 Autorisation d'exercer une activité lucrative <sup>2</sup> Lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire, l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai fixé au requérant pour quitter le pays (délai	Art. 43, al. 2 <sup>2</sup> Lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire, l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai fixé au requérant pour quitter le pays (délai de départ), même si	Art. 43, al. 2 <sup>2</sup> Lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire, l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai fixé au requérant pour quitter le pays (délai

<sup>12</sup> Message du Conseil fédéral du 4 septembre 2002 concernant la modification de la loi sur l'asile, p. 6885.

<p>de départ), même si cette personne a fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours et que l'exécution du renvoi a été suspendue. Si l'office prolonge ce délai dans le cadre de la procédure ordinaire, l'exercice d'une activité lucrative peut être autorisé.</p>	<p>ce dernier a recouru à une voie de droit extraordinaire ou engagé une procédure d'asile au sens de l'art. 111c et si l'exécution du renvoi a été suspendue. Si l'office prolonge ce délai lors de la procédure ordinaire, l'exercice d'une activité lucrative peut être autorisé.</p>	<p>de départ), même si ce dernier a recouru à une voie de droit extraordinaire ou engagé une procédure d'asile au sens de l'art. 111c et si l'exécution du renvoi a été suspendue. Si l'office prolonge ce délai lors de la procédure ordinaire, l'exercice d'une activité lucrative peut être autorisé si l'exécution du renvoi est suspendue pendant la durée de la procédure extraordinaire.</p>
---	--	---

La disposition de l'art. 43, al. 2 LAsi serait complétée par l'art. 111c (deuxième demande ou demandes multiples) et définit qu'au cours de ce type de procédure, le requérant n'a pas accès au marché du travail. AI rejette cette modification. Pour les raisons, cf. exposé relatif à l'art. 111c.

**La contre-proposition** soumise par AI tient compte du fait que les procédures juridiques extraordinaires durent souvent très longtemps sans que les personnes concernées puissent y changer quelque chose. Il serait donc utile pour les requérants que pendant cette période, ils puissent préserver leur autorisation de travail et subvenir seuls à leurs besoins. La prolongation de cette autorisation peut être liée à la suspension de l'exécution du renvoi. Dans tous les cas de suspension d'un renvoi, c'est-à-dire lorsque les autorités ne considèrent pas le recours à un moyen de droit comme d'emblée dénué de chance de succès, donc abusif, les requérants devraient avoir le droit de travailler et de mener une vie la plus normale possible. La plupart du temps, ils ne sont en effet pas responsables de la durée de la procédure.

#### **Art. 91 LAsi et art. 55 LEtr : contributions financières**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau (dans LEtr)</b>	<b>Proposition d'AI</b>
<p><i>Art. 91 Autres contributions LAsi</i></p> <p><sup>2bis</sup> La Confédération verse aux cantons une contribution forfaitaire pour les frais administratifs occasionnés par les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour.</p>	<p><i>Art. 55 (nouveau) Contributions financières</i></p> <p><sup>1</sup> La Confédération accorde des contributions financières à l'intégration professionnelle et sociale des étrangers, y compris les réfugiés reconnus, les personnes admises à titre provi-</p>	<p><b><u>Supprimer dernière phrase de l'al. 2.</u></b></p>

<p><sup>3</sup> Elle peut verser des subventions à des institutions qui prennent en charge des personnes traumatisées séjournant en Suisse sur la base de la présente loi.</p> <p><del>(<sup>4</sup> Elle peut octroyer des contributions destinées à favoriser l'intégration sociale, professionnelle et culturelle des réfugiés, des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour et des personnes admises provisoirement; en règle générale, ces contributions ne sont versées que si les cantons, les communes ou des tiers participent aux coûts de manière appropriée. La coordination et le financement des activités liées à ces projets peuvent être confiés à des tiers dans le cadre d'un mandat de prestations).</del></p> <p><i>Art. 87 Contributions fédérales</i> <b><u>LEtr</u></b></p> <p><sup>1</sup> La Confédération verse aux cantons:</p> <p>a. pour chaque personne admise provisoirement, une indemnité forfaitaire au sens des art. 88, al. 1 et 2, et 89 LAsi, ainsi qu'une contribution visant à faciliter son intégration sociale et son indépendance économique ; <del>(cette indemnité d'intégration peut dépendre de la réalisation d'objectifs sociopolitiques et être limitée à certaines catégories de personnes; le Conseil fédéral en fixe le montant);</del></p>	<p>soire et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour.</p> <p><sup>2</sup> Les contributions versées pour les personnes admises à titre provisoire, les réfugiés reconnus et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour, pour lesquels la Confédération rembourse aux cantons les coûts de l'aide sociale en vertu de l'art. 87 et des art. 88 et 89 LAsi, sont forfaitaires. Ces forfaits peuvent être liés à la réalisation d'objectifs sociopolitiques et restreints à certaines catégories. Un financement au sens de l'al. 3 est réservé.</p> <p><sup>3</sup> Les autres contributions sont versées pour financer et promouvoir des programmes d'intégration cantonaux et des projets d'importance nationale. En règle générale, ces contributions ne sont accordées que si les cantons, les communes ou des tiers participent de manière appropriée aux coûts. La coordination et la réalisation des activités liées aux projets peuvent être confiées à des tiers.</p> <p><sup>4</sup> Le montant annuel maximal au sens de l'al. 3 est fixé par la voie budgétaire.</p> <p><sup>5</sup> Le Conseil fédéral désigne les domaines dans lesquels des contributions financières sont accordées et règle les détails de la procédure prévue à l'al. 3.</p>	
---	--	--

L'abrogation de l'art. 91, al. 4 LAsi est en rapport avec le nouvel énoncé de l'art. 55 LEtr, al. 2, dernière phrase : « *Un financement au sens de l'al. 3 est ré-*

servé ». Le texte relatif aux contributions financières de la Confédération pour l'intégration professionnelle et sociale figurerait dans la loi fédérale sur les étrangers et lui permettrait d'abandonner le versement de contributions individuelles aux réfugiés et, en lieu et place, de financer « uniquement » des programmes d'intégration.

AI ne voit aucun inconvénient à ce que la réglementation sur les contributions financières passe de la loi sur l'asile à la loi sur les étrangers. En revanche, elle rejette le nouvel énoncé de l'art. 55 LEtr, al. 2 (dernière phrase) pour les raisons suivantes :

Avec la dernière phrase de l'art 55, al. 2 LEtr, selon laquelle « un *financement au sens de l'al. 3 est réservé* », la Confédération crée un cadre qui ne dit pas son nom à de possibles mesures d'économies. C'est en tout cas ce que laissent entendre les explications : la formulation de l'al. 2 (dernière phrase) permettrait aussi de renoncer à accorder des contributions financières pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire en versant, en lieu et place, la totalité des contributions financières dans le cadre des programmes cantonaux au sens de l'art. 55, al. 1 et 3 LEtr.

Les contributions de la Confédération dans le cadre des programmes cantonaux au sens de l'art. 55, al. 1 et al. 3 LEtr ne sont toutefois accordées que si les cantons, les communes ou des tiers participent de manière appropriée aux coûts. Si aucune participation appropriée n'a été trouvée, la Confédération peut refuser ses contributions. Cette restriction, qui viserait les cantons et les communes, est certes justifiée puisque l'intégration des réfugiés est du ressort de la Confédération. Elle pourrait néanmoins créer une situation qui aurait pour effet qu'aucune contribution, ni au sens de l'art. 55, al. 2 ni au sens de l'al. 3 LEtr ne serait plus versée !

En raison de la disposition de l'art. 55, al. 2, les cantons et/ou les communes qui ne prennent pas ou peu de mesures d'intégration en faveur des réfugiés ou des personnes admises à titre provisoire, pourraient être complètement privées de subventions. Ce qui peut paraître justifié du point de vue de la Confédération peut devenir extrêmement problématique pour les réfugiés.

L'intégration des réfugiés et des personnes au bénéfice d'une admission provisoire devrait être prioritairement financée par la Confédération puisque c'est elle qui, en application de la loi sur l'asile, les attribue aux cantons. Pour toutes ces personnes, la Confédération devrait pour le moins payer le montant minimum destiné aux mesures d'intégration sous forme de contributions individuelles. Si les cantons n'ont pas mis en place leurs propres mesures d'intégration, les contributions devraient être versées aux organisations en mesure de proposer ce type de prestations dans le cadre de leurs projets en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

**Art. 111c LAsi (nouveau) : demandes multiples / art. 111d LAsi (nouveau) : émoluments / art. 43, al. 2 LAsi : autorisation d'exercer une activité lucrative / art. 82, al. 2 LAsi : aide sociale et aide d'urgence**

Actuellement	Nouveau	Proposition d'AI
	<p><i>Art. 111c (nouveau) Demandes multiples</i></p> <p>La demande d'asile formée dans les deux ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi est déposée par écrit et motivée. Les motifs de non-entrée en matière visés aux art. 32 et 35a sont applicables par analogie.</p>	<p><b><u>Refuser les modifications, Proposition : élaboration d'un nouveau concept d'une procédure matérielle accélérée.</u></b></p>
	<p>Art. 111d (nouveau) Emoluments</p> <p><sup>1</sup> L'office perçoit un émolument s'il rejette la demande de réexamen ou la demande d'asile ultérieure ou qu'il n'entre pas en matière. Si la demande est partiellement agréée, l'émolument est réduit. Aucune indemnité n'est allouée.</p> <p><sup>2</sup> L'office dispense, sur demande, la personne qui a déposé la demande de réexamen ou la demande d'asile ultérieure du paiement des frais de procédure si elle est indigente et que sa demande n'apparaît pas d'emblée vouée à l'échec.</p> <p><sup>3</sup> L'office peut percevoir du requérant une avance de frais équivalant aux frais de procédure présumés. Il lui impartit un délai raisonnable en l'avertissant qu'à défaut de paiement, il n'entrera pas en matière. Il renonce à percevoir l'avance de frais :</p> <p>a. si les conditions énoncées à l'al. 2 sont remplies ; ou</p> <p>b. dans les procédures concernant un mineur non accompagné, si la demande de réexamen ou la demande d'asile ultérieure n'apparaît pas d'emblée vouée à l'échec.</p>	



<p><i>Art. 43 Autorisation d'exercer une activité lucrative</i></p> <p><sup>2</sup> Lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire, l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai fixé au requérant pour quitter le pays (délai de départ), même si cette personne a fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours et que l'exécution du renvoi a été suspendue. Si l'office prolonge ce délai dans le cadre de la procédure ordinaire, l'exercice d'une activité lucrative peut être autorisé.</p>	<p><i>Art. 43, al. 2</i></p> <p><sup>2</sup> Lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire, l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai fixé au requérant pour quitter le pays (délai de départ), même si ce dernier a recouru à une voie de droit extraordinaire ou engagé une procédure d'asile au sens de l'art. 111c et si l'exécution du renvoi a été suspendue. Si l'office prolonge ce délai lors de la procédure ordinaire, l'exercice d'une activité lucrative peut être autorisé.</p>	
<p><i>Art. 82 Aide sociale et aide d'urgence</i></p> <p><sup>2</sup> Lorsque l'autorité sursoit à l'exécution du renvoi pour la durée d'une procédure ouverte par une voie de droit extraordinaire, les requérants d'asile déboutés reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence.</p>	<p><i>Art. 82, al. 2</i></p> <p><sup>2</sup> Durant la procédure engagée en vertu d'une voie de droit extraordinaire ou durant la procédure d'asile au sens de l'art. 111c, les requérants d'asile et les requérants d'asile déboutés reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence. Ce principe s'applique également lorsque l'exécution du renvoi est suspendue.</p>	

Pour éviter les ralentissements de procédure, le projet de révision prévoit qu'une deuxième ou de multiples demandes devraient être dorénavant présentées par écrit. C'est la raison pour laquelle une seconde demande d'asile ne pourrait plus être déposée que dûment motivée et par écrit. Pour le traitement du dossier, un émolument ou une avance de frais serait perçu. Pendant la procédure, les personnes ayant déposé une deuxième ou de multiples demandes ne bénéficieraient plus que de l'aide d'urgence et n'auraient plus l'autorisation de travailler.

Al refuse cette modification de la loi pour les raisons suivantes :

Contrairement à la pratique actuelle, on ne ferait plus la différence entre une personne qui est rentrée dans son pays d'origine après le rejet de sa première demande d'asile et celle qui est restée en Suisse. Cette pratique serait extrêmement problématique. Dans le cas d'une deuxième demande ou de demandes multiples, la réglementation actuelle différencie les requérants restés en Suisse après la fin de leur procédure d'asile de ceux qui sont rentrés dans leur pays. Certes, une décision de non-entrée en matière peut être prononcée dans les deux cas. Mais l'art. 32, al. 2, let. e LAsi, tient compte que des faits propres à motiver la qualité de réfugié ou déterminants pour l'octroi de la protection provisoire se soient produits dans l'intervalle lorsqu'une personne revient en Suisse après être rentrée dans son pays d'origine ou de provenance et y dépose une nouvelle demande d'asile. Dans ce cas, la loi prévoit une audition (art. 36, al. 1, let. b LAsi). Si en revanche, un requérant débouté n'est pas rentré dans son pays, on peut penser que les circonstances n'ont pas changé. Aucune audition n'a alors lieu. La personne concernée a uniquement le droit d'être entendue (art. 36, al. 2 LAsi), ce qui est aussi possible sous forme écrite.

Il n'y a aucune raison justifiant pourquoi les requérants d'asile qui déposent une seconde demande après être rentrés dans leur pays devraient être traités différemment que lors de leur première demande. Ils devraient bénéficier des mêmes prestations sociales (et pas uniquement de l'aide d'urgence comme le prévoit la modification) et, après le délai d'interdiction de travailler de trois mois, avoir de nouveau le droit d'exercer une activité lucrative.

En ce qui concerne les garanties de procédure pour une seconde demande, il faut également distinguer le requérant d'asile rentré dans son pays après avoir été débouté de celui qui est resté en Suisse. Dans les cas où un retour n'a pas eu lieu, et uniquement dans ce cas, Al pourrait adhérer au principe d'une procédure écrite et de délais de recours plus courts (comme pour les décisions de non-entrée en matière). Mais pour tous les autres, dans le cadre d'un délai de recours de cinq jours ouvrables, il faudrait pouvoir faire appel d'une décision de fait matérielle qui exposerait de manière convaincante les raisons des persécutions subies pour permettre aux autorités de se prononcer. Cela est de facto impossible, ce qui restreint un peu plus encore la protection juridique des personnes persécutées.

Au cours de la constatation des faits, les déclarations du requérant concernant la vraisemblance de la qualité de réfugié sont d'une importance capitale et peuvent être indispensables pour éclaircir des erreurs ou d'apparentes contradictions. La restriction du droit à une audition constitue un amoindrissement considérable de l'impartialité de la procédure et de la conformité des décisions rendues.

Que les secondes demandes d'asile ne puissent plus être déposées que dûment motivées et par écrit est clairement en contradiction avec la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, en particulier lorsque ces demandes émanent de requérants qui ne sont pas restés en Suisse mais qui sont rentrés dans leur pays d'origine et peuvent faire valoir qu'ils y ont subi de nouvelles

persécutions. En contraignant le requérant à utiliser la forme écrite pour le dépôt de la demande, les autorités créent des modalités administratives auxquelles les réfugiés sont incapables de donner suite. Celles-ci restreignent considérablement leurs droits. Une procédure équitable n'est plus garantie.

AI tient pour inadéquat le délai proposé de deux ans pour distinguer les demandes motivées de celles qui ne le sont pas..

La proposition associe en effet la procédure ordinaire (seconde demande d'asile motivée) à des éléments de la procédure de non-entrée en matière (délai de recours) et rend ainsi la demande d'asile encore plus confuse et plus compliquée.

**Proposition d'AI : introduction d'une procédure matérielle accélérée pour les demandes clairement injustifiées.**

L'énoncé de l'art. 111c et les dispositions afférentes mettent en évidence à quel point, dans la tentative de séparer les demandes motivées de celles qui ne le sont pas, les autorités sont bloquées par leur système de non-entrées en matière, de dispositions sur l'aide d'urgence, d'interdictions de travail, d'avances sur émoluments, etc. Ces propositions de révision sont par conséquent à rejeter car elles compliquent et alourdissent inutilement la loi sur l'asile. De plus, elles sont complètement inaptes à empêcher les abus. Enfin, elles seraient sans doute liées à des coûts supplémentaires importants (notamment pour les cantons) puisque les requérants qui pourraient travailler seraient contraints de bénéficier de l'aide d'urgence.

C'est pourquoi AI propose de mettre en place une nouvelle réglementation du système des notifications de non-entrée en matière, y compris les dispositions proposées dans les cas de demandes multiples. En lieu et place des motifs très compliqués de non-entrée en matière, il nous paraîtrait plus adéquat de parler d'une demande d'asile « clairement fondée », « fondée » ou « manifestement infondée », comme le prévoient déjà les art. 38 à 40 LAsi. Il faudrait dès lors élaborer une procédure correspondante à l'égard des effets suspensifs, des avances de frais sur émoluments, de l'aide d'urgence, de l'accès au marché du travail ainsi que des délais des procédures et des recours.

Pour cette proposition, AI s'appuie sur la position de l'UNHCR, lequel avait déjà formulé des suggestions à ce propos dans le cadre de la dernière révision de la loi sur l'asile.<sup>13</sup>

Les points clés d'une telle procédure pour les demandes d'asile manifestement sans objet pourraient être formulés comme suit :

---

<sup>13</sup> Cf. Service de liaison de l'UNHCR pour la Suisse et le Liechtenstein, prise de position de mai 2007 sur la révision partielle de la loi sur l'asile, recommandation relatives à la disposition sur les requérants dépourvus de documents de voyage ou d'identité , p. 22, ch. 47. Une décision du Comité exécutif de l'UNHCR remontant à 1983 prévoit que les demandes d'asile manifestement sans objet ou clairement abusives peuvent être traitées en procédure d'urgence. Cf. comité exécutif de l'UNHCR, décisions n°28 (XXXIII) de 1962 et n°30 (XXXIV) de 1983.

1. Il faut définir par la loi ce qu'est une demande d'asile manifestement infondée. Les éléments constitutifs actuels pourraient au mieux servir d'indications.<sup>14</sup>
2. Seules sont à considérer comme manifestement infondées les demandes d'asile qui, d'une part, au premier abord ne remplissent pas les conditions de la reconnaissance du statut de réfugié et, d'autre part, ne comprennent aucun indice d'éventuels obstacles au renvoi.
3. Les demandes d'asile manifestement infondées doivent être réglées par une procédure accélérée.
4. Les demandes d'asile manifestement infondées sont à régler en quatre semaines en première instance et huit semaines en deuxième instance. Le délai de recours est de dix jours ; le recours a un effet suspensif.
5. Le Tribunal administratif fédéral peut décider si une demande est manifestement infondée ou non.
6. Dans le cas d'une demande d'asile manifestement infondée (indépendamment du fait qu'il s'agisse de la première ou de la seconde demande, ou de demandes multiples), l'accès au marché du travail peut être refusé pendant une période de douze semaines.
7. Est licite l'exclusion de l'aide sociale des personnes dont la demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire après avoir été qualifiée d'infondée.
8. Dans le cadre d'une demande d'asile manifestement infondée, un émoulement ou une avance sur frais peut être exigé dans les cas d'une deuxième demande ou de demandes multiples.
9. La procédure accélérée garantit la protection des droits du requérant. Comme aux Pays-Bas, par exemple, la Confédération devrait prendre en charge le financement d'un représentant juridique du requérant et considérer cette pratique comme partie intégrante de la procédure.

Une telle réglementation exclurait le risque qu'un requérant d'asile se voie injustement refuser l'accès à une procédure matérielle. La concentration de celle-ci sur la question décisive du besoin de protection la simplifierait considérablement. Le système actuel si compliqué de la règle, de l'exception et des éléments constitutifs serait supprimé. Le Tribunal administratif fédéral ne devrait plus restreindre son examen aux motifs des non-entrée en matière, mais il pourrait prendre des décisions définitives en la matière, ce qui accélérerait sensiblement les procédures. Les procédures accélérées pour demandes d'asile manifestement infondées, mais aussi fondées, pourraient continuer à être traitées dans les centres d'enregistrement.

---

<sup>14</sup> Voir également le commentaire sur la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, ABI L 326/13 du 13 décembre 2005 ; cf. en particulier l'art. 23, al. 3, let. d-o, et l'art. 25.

**Art. 115 lit. d et art. 116 lit. c LAsi : dispositions pénales et sanctions**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
	<p><i>Art. 115 Phrase introductive et let. d (nouveau)</i></p> <p>Sera puni d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un crime ou d'un délit pour lequel le code pénal prévoit une peine plus sévère, celui qui :</p> <p>aura prêté assistance à autrui pour commettre une infraction au sens de l'art. 116, let. c, notamment en la planifiant ou en l'organisant, dans le but de se procurer un enrichissement.</p>	<p><b><u>Refuser</u></b></p>
	<p><i>Art. 116, let. c, d (nouvelles)</i></p> <p>Sera puni de l'amende, à moins que l'état de fait ne relève de l'art. 115, celui qui :</p> <p>c. aura, en tant que requérant d'asile, déployé des activités politiques publiques en Suisse uniquement dans l'intention de créer des motifs subjectifs survenus après la fuite au sens de l'art. 54 ;</p> <p>d. aura prêté assistance à autrui pour commettre une infraction au sens de la let. c, notamment en la planifiant ou en l'organisant.</p>	<p><b><u>Refuser</u></b></p>

AI rejette ces nouvelles sanctions et dispositions pénales qui lui paraissent aussi peu utiles que praticables mais qui en revanche, touchent de manière inacceptable aux droits fondamentaux des personnes concernées.

Cette disposition pénale **enfreint les droits fondamentaux et protégés de la liberté d'opinion (art. 16, Constitution fédérale Cst. féd., ainsi que l'art. 10 CEDH) et de la liberté de réunion (art. 22 Cst. féd.) des requérants d'asile**. On constate ici une violation des droits fondamentaux par le fait que (malgré l'existence d'une base juridique visant à restreindre ces droits) la mesure reste excessive. Ainsi, selon l'art 10, al. 2 CEDH, une restriction des droits fondamentaux n'est licite dans une société démocratique que pour maintenir la sécurité nationale, l'intégrité du territoire, ainsi que la sécurité et l'ordre public. On ne voit pas très bien comment, même abusives, les déclarations d'un requérant d'asile pourraient menacer la sécurité et l'ordre public, qu'il s'exprime par conviction politique ou qu'il s'agisse seulement des paroles d'un « suiveur ».

Il est en outre plus que douteux que ces sanctions et dispositions pénales puissent freiner les activités politiques d'une personne en exil, surtout si elles l'aident à obtenir le statut de réfugié. Du point de vue du droit d'asile, les protestations politiques des requérants sont très importantes. Elles permettent aux personnes concernées de prendre parti publiquement contre un Etat qui méprise leur vie, leur dignité et leurs droits fondamentaux et dont elles ont à craindre les persécutions en cas de retour.

Les autorités auront les plus grandes **difficultés à apporter des preuves** lorsqu'elles auront à décider si l'activité politique d'un requérant a été menée pour des raisons non-respectables. Du point de vue pénal, elles devront en effet apporter la preuve formelle que les déclarations n'ont été formulées que dans le seul but de créer des motifs ultérieurs à la fuite. La même disposition est prévue pour les cas de complicité à dessein d'enrichissement.

Là encore, on crée une disposition légale d'ordre symbolique destinée à faire croire qu'elle permettra de régler un problème. Dans la pratique, elle sera totalement inadéquate, mais elle aura sans doute pour conséquence des procédures pénales et des dépôts de recours inutiles qui engendreront des coûts considérables. Bref, il s'agit une fois encore d'une proposition peu réfléchie.

Pour terminer, nous voulons attirer l'attention sur **la formulation problématique de la disposition transitoire** relative deux dispositions pénales des art. 115 et 116, qui permettrait la sanction d'actes commis déjà avant leur entrée en vigueur, ce qui, de toute évidence, est contraire au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, « nulla poena sine lege ».

### Révision de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

#### **Art. 75, al. 1bis (nouveau) et art. 76, al. 1, let. b, ch. 1 LEtr : détention en phase préparatoire et la détention en vue du renvoi selon les procédures Dublin**

Actuellement	Nouveau	Proposition d'AI
	<p data-bbox="571 1615 932 1644"><i>Art. 75, al. 1bis (nouveau)</i></p> <p data-bbox="571 1682 1099 2054"><sup>1bis</sup> La détention visée à l'al. 1 peut également être ordonnée lorsque le requérant d'asile nie, vis-à-vis de l'autorité compétente, posséder ou avoir possédé un titre de séjour ou un visa délivré par un Etat lié par l'un des accords d'association à Dublin ou y avoir déposé une demande d'asile. La détention peut être ordonnée à condition que l'Etat concerné ait approuvé la demande de transfert du</p>	<p data-bbox="1134 1615 1251 1644"><b><u>Refuser</u></b></p>

	requérant d'asile conformément aux art. 19 et 20 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 12.	
<p><i>Art. 76 Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion</i></p> <p><sup>1</sup> Lorsqu'une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, l'autorité compétente peut, afin d'en assurer l'exécution, prendre les mesures ci-après :</p> <p>b. la mettre en détention :</p> <p>1. pour les motifs cités à l'art. 75, al. 1, let. b, c, g, ou h.</p>	<p><i>Art. 76, al. 1, let. b, ch. 1</i></p> <p><sup>1</sup> Lorsqu'une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, l'autorité compétente peut, afin d'en assurer l'exécution, prendre les mesures ci-après :</p> <p>b. la mettre en détention :</p> <p>1. pour les motifs cités à l'art. 75, al. 1, let. b, c, g, h ou à l'al. 1bis.</p>	<b><u>Refuser</u></b>

Dans le cadre des procédures Dublin, le projet de modification prévoit maintenant la possibilité d'ordonner une détention en phase préparatoire, c'est-à-dire avant la notification de non-entrée en matière si, face aux autorités, un requérant d'asile nie avoir possédé ou posséder un titre de séjour ou un visa dans un des Etats parties prenantes au système Dublin, ou si une demande d'asile y est encore pendante. Le mandat d'arrêt suppose l'accord de l'Etat concerné. Un motif de détention correspondant est défini pour le refoulement. Le motif de mise en détention serait donc, pour le requérant, le fait de nier son ancien lieu de séjour, ce qui serait interprété comme un comportement abusif et impliquerait le danger qu'il disparaisse.

AI rejette ces nouveaux motifs de détention. Récemment, la Commission européenne a élaboré des propositions de modification de l'ordonnance sur Dublin<sup>15</sup> visant à remédier à ses défauts d'application.<sup>16</sup> Une décision en la matière contraindra également la Suisse.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ordonnance (CE) no 343/2003 du 18 février 2003, ABl. CE du 25 février 2003, no L 50, p. 1.

<sup>16</sup> Proposition pour une ordonnance du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement des critères et des procédures permettant de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale déposée dans un Etat membre par le citoyen d'un pays tiers ou par une personne apatride (nouvelle version), 3 décembre 2008, com. (2008) 820 end. ; voir également les documents annexes de la Commission européenne sur cette proposition, SEC (2008) 2962 et SEC (2008) 2963, tous deux du 3 décembre 2008 ; cf. en outre : Parlement européen, Rapport sur l'évaluation du système Dublin, 2 juillet 2008, A6-0287/2008.

<sup>17</sup> Art. 4, al. 1 des accords entre la Confédération helvétique et la Communauté européenne sur les critères et procédures permettant de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans un pays membre ou en Suisse, RS 0.142.392.68.

La proposition de la Commission ne prévoit **des mises en détention que dans les cas exceptionnels**. La détention n'est licite **qu'après la notification de la décision d'asile**. De plus, aucun autre moyen, moins incisif, ne doit être à disposition, et le danger de fuite doit être important.<sup>18</sup> AI salue cette proposition. Sa mise en œuvre dans le cadre des procédures Dublin exclurait d'office la détention en phase préparatoire de renvoi. Refuser simplement d'indiquer un ancien lieu de séjour dans un Etat partie prenante au système Dublin n'impliquerait plus le danger de disparition du requérant. Faire usage de la détention serait par conséquent disproportionné.

Dans ce contexte, il faut tenir compte du droit à un recours effectif garanti par l'art. 13 CEDH. En détention, les personnes concernées peuvent difficilement consulter un représentant juridique. La plupart du temps, elles sont de langue étrangère, n'ont pas de moyens financiers et ne connaissent rien au droit helvétique. Par ailleurs, leur délai de recours de cinq jours ouvrables est extrêmement court. Fait aggravant, dans le cadre des procédures Dublin, les recours n'ont pas d'effet suspensif et les auditions ont lieu en l'absence d'un représentant des œuvres d'entraide. Avec l'introduction de causes supplémentaires de détention, le droit au recours effectif ne serait plus garanti. La Commission s'est également penchée sur cette question. Afin de renforcer la protection des droits des requérants, elle envisage de mettre en place des garanties supplémentaires permettant de faire appel à des aides juridiques efficaces contre les décisions de transfert.<sup>19</sup>

### **Art. 83, al. 5 L'Etr : décision d'admission provisoire**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
	<p><i>Art. 83, al. 5 (nouveau), 5bis (nouveau) et 5ter (nouveau)</i></p> <p><sup>5</sup> L'étranger faisant valoir que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ne peut être raisonnablement exigée pour des raisons personnelles doit en apporter la preuve. Les autres arguments invoqués contre l'exécution de la mesure doivent pour le moins être rendus vraisemblables.</p> <p><sup>5bis</sup> Le Conseil fédéral peut désigner les Etats d'origine ou de provenance, ou les régions de ces Etats, dans lesquels le retour est raisonnablement exigible. Si la personne renvoyée ou expulsée provient de l'un de ces pays, l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est sup-</p>	<p><b><u>Refuser</u></b></p>

<sup>18</sup> Cf. art. 27, com. e.

<sup>19</sup> Selon l'art. 26 com. e., les Etats parties au système Dublin se sont formellement engagés à prévoir un délai convenable au cours duquel le requérant a une possibilité effective de pouvoir déposer un recours devant une juridiction compétente.



	posée raisonnablement exigible. L'al. 5 demeure réservé. <sup>5ter</sup> Le Conseil fédéral revoit régulièrement les décisions prises conformément à l'al. 5.	
--	--	--

Aux termes de la jurisprudence, les causes d'inexigibilité d'un renvoi, doivent être rendues vraisemblables, et non prouvées au sens strict.<sup>20</sup> Cela vaut pour l'ensemble des obstacles à l'exécution du renvoi. La modification prévue de la loi propose un renversement du fardeau de la preuve des motifs d'inexigibilité personnels d'exécution du renvoi, et ce au détriment du requérant. En outre, la proposition de révision augmente le degré de preuve à fournir. Les personnes concernées devront en effet apporter la preuve formelle, que l'exécution du renvoi pour des raisons personnelles est inexigible. La démonstration de la vraisemblance ne suffirait plus, alors qu'elle continuerait à être exigée face à d'autres types d'obstacles à l'exécution du renvoi, comme l'illicéité ou l'inexigibilité pour des causes générales (par exemple en cas de guerre civile).

De plus, le Conseil fédéral pourra maintenant désigner ce qu'il appelle « des pays d'origine sûrs » (ou des parties de pays) dans lesquels les retours seront raisonnablement exigibles. Il s'agit là de présomptions susceptibles d'être renversées si la preuve formelle du contraire est fournie par le requérant (ainsi, c'est bien une « preuve » stricte, et non de la seule « vraisemblance », qui serait exigée alors même que pareil motif d'inexigibilité revêt une portée générale et n'est pas lié à la situation personnelle du requérant). L'objectif de cette proposition de modification vise à réduire la charge de travail de l'OFFICE FÉDÉRAL DES MIGRATIONS en matière de démarches à effectuer pour déterminer l'exigibilité d'un renvoi. Mener des enquêtes à l'étranger demande un investissement important. Celles-ci sont en outre difficiles si les requérants d'asile se montrent peu coopératifs.

AI rejette cette modification pour les raisons suivantes :

Il s'agit d'une très grave atteinte à l'octroi d'une protection à des personnes qui ne sont pas des réfugiés, mais nécessitent néanmoins manifestement une protection subsidiaire (inexigibilité du renvoi). En 2008, quelque quarante pour cent des requérants d'asile ont bénéficié d'une admission provisoire, la plupart pour des raisons personnelles. La modification proposée priverait une grande partie des personnes concernées du bénéfice d'une protection. Relevons encore qu'aucun de ces requérants n'aura déposé de demande abusive, mais qu'ils auront tous un réel besoin de protection.

La procédure administrative et, par voie de conséquence, la procédure d'asile se basent sur le principe inquisitoire (art. 12 PA en liaison avec l'art. 6 LAsi) : forte des pouvoirs qui lui sont conférés, l'autorité procède à la constatation des faits.<sup>21</sup> Le principe inquisitoire est limité par l'obligation faite au requérant de collaborer à l'établissement des faits. L'art. 8 LAsi précise cette réglementation.

<sup>20</sup> JICRA 2004 n°1, consid. 4b.

<sup>21</sup> En font partie la clarification complète détaillée de la situation des droits humains et des développements politiques dans chacun des pays de provenance des requérants d'asile. Cf. Mario Gattiker, La procédure d'asile et des renvois, Berne 1999, p. 53.

tion et définit un devoir de collaboration beaucoup plus important pour le requérant.<sup>22</sup> Dans son rapport explicatif, l'OFFICE FÉDÉRAL DES MIGRATIONS avance qu'il est difficile pour son administration de mener des enquêtes à l'étranger. Il faut toutefois relever que, pour les personnes concernées (dont la procédure d'asile est alors encore pendante), il est encore plus difficile de fournir cette preuve formelle puisque des contacts avec l'administration de leur pays d'origine leur sont interdits si elles ne veulent pas mettre en péril l'évaluation de leur statut de réfugié.<sup>23</sup>

Selon le principe juridique *negativa non sunt probanda*, les non événements ne peuvent ni ne doivent pas être prouvés. Même si ce principe n'a pas valeur absolue dans le droit de procédure, la jurisprudence du Tribunal fédéral réclame que, selon la nature des faits négatifs à établir, soient aménagés les allègements de preuve nécessaires (par ex. la démonstration de la seule vraisemblance) ou que le fardeau de la preuve soit inversé au bénéfice du justiciable.<sup>24</sup> Or il convient de tenir également compte de cette réglementation de la preuve dans le cadre du projet de révision de la loi sur l'asile. En ce qui concerne les obstacles personnels à l'exécution d'un renvoi, les faits à prouver nécessitent fréquemment l'apport de preuves négatives, comme par exemple **l'absence** d'un réseau social. Dans ces circonstances, les requérants ne sauraient avoir l'obligation de fournir des preuves. Il serait inadmissible de les soumettre à un fardeau de la preuve impossible à satisfaire.

La nouvelle réglementation proposée relativement à la charge et au degré de preuve de l'exigibilité du renvoi est extrêmement compliquée. On peut se demander quelles sont les « raisons réellement personnelles » qui constituent des motifs d'inexigibilité. Il semblerait que l'OFFICE FÉDÉRAL DES MIGRATIONS considère par exemple l'absence d'accès aux médicaments essentiels pour un requérant comme une raison personnelle, bien qu'en l'occurrence il s'agisse clairement de la question plus générale de l'état des soins de santé dans le pays concerné. De nouveaux litiges juridiques sont donc déjà prévisibles.

En marge de la réglementation déjà existante sur les « safe countries », fixée à l'art 6a LAsi (Etats d'origine sûrs), la nouvelle réglementation proposée relativement à des « pays de retour sûrs » à l'égard de l'exigibilité du renvoi pose toute une série de questions d'interprétation qui compliquent la procédure. Mais, plus grave encore, l'introduction d'une telle présomption signifierait pour le requérant un obstacle supplémentaire à l'égard de degré de preuve exigé.

Lors de la dernière révision de la loi sur l'asile, d'aucuns avaient déjà tenté de restreindre le champ d'application de l'inexigibilité du renvoi (menace pour l'existence au lieu de danger concret). Le Parlement avait finalement renoncé à

<sup>22</sup> Alberto Achermann/Christina Hausammann, Handbuch des Asylrechts, 2<sup>e</sup> édition, Berne, Stuttgart, 1991, p. 224. Selon la jurisprudence réitérée de la CRA, les autorités compétentes en matière d'asile n'ont pas pour devoir de rechercher les éventuels obstacles à l'exécution du renvoi lorsqu'elles manquent d'informations et si, dans le cadre de sa procédure, le requérant ne se conforme pas à son devoir de collaborer et de dire la vérité, mais tente au contraire de tromper les autorités d'asile. JICRA 2003, n°13, consid. 4c (en substance).

<sup>23</sup> Art. 1 C, ch. 1 de la Convention sur le statut des réfugiés.

<sup>24</sup> ATF 104 Ia 323, consid. 2b, ATF 100 Ia 12 consid. 4a.

pareille modification. Les débats avaient clairement montré qu'un changement de la pratique, par conséquent une restriction de la protection accordée, n'était pas souhaitée. C'est pourquoi, tenter une nouvelle fois trois ans plus tard de proposer une restriction du champ d'application de cette disposition par un autre biais nous paraît relever de l'obsession.

L'objectif affiché par le rapport du DFJP de réduire la charge de travail liée à la clarification de l'exigibilité de chaque retour est totalement disproportionné par rapport aux conséquences qu'aurait une aggravation du degré de preuve pour les personnes concernées. Est ici en jeu la protection de leur intégrité physique et de leur vie. Cette protection ne saurait être abandonnée au nom de la réduction de la charge de travail des autorités.

**Art. 85, al. 5 LEtr : réglementation sur l'attribution du lieu de résidence des personnes admises à titre provisoire**

Actuellement	Nouveau	Proposition d'AI
<p><i>Art. 85 Réglementation de l'admission provisoire</i></p> <p><sup>5</sup> L'étranger admis à titre provisoire peut choisir librement son lieu de résidence sur le territoire du canton où il séjourne ou du canton auquel il est attribué.</p>	<p><i>Art. 85, al. 5</i></p> <p><sup>5</sup> L'étranger admis à titre provisoire peut choisir librement son lieu de résidence sur le territoire du canton où il séjourne ou du canton auquel il est attribué. Les autorités cantonales peuvent assigner à l'étranger admis à titre provisoire qui n'a pas été reconnu comme réfugié et qui touche des prestations d'aide sociale un lieu de résidence ou un logement sur le territoire cantonal.</p>	<p><b><u>Refuser</u></b></p>

AI rejette la restriction de la liberté de choix du lieu de domicile pour les personnes admises à titre provisoire dépendantes de l'aide sociale. Il est certes vrai que de nombreuses personnes admises à titre provisoire vivent dans des moyennes ou grandes agglomérations. La raison en est avant tout qu'elles espèrent y trouver plus facilement du travail et donc des possibilités d'intégration.

Même si part importante des intéressés émerge à l'assistance, cela ne justifie pas la restriction de leur liberté de choisir leur lieu de résidence. Que les services sociaux des grandes villes soient plus souvent mis à contribution est un phénomène généralisé. Les personnes relevant de l'asile ne font pas exception et ne devraient pas être traitées différemment des autres bénéficiaires. Cette charge financière devrait faire l'objet d'une péréquation financière intercantonale.

Restreindre à ce point la liberté de choix du lieu de résidence de personnes qui vivent en Suisse depuis sept ans ou plus serait absolument disproportionné. Cette restriction aurait en outre des effets très négatifs sur les chances d'intégration des personnes concernées.

La dernière révision de la loi sur l'asile avait expressément pour objectif d'améliorer les droits et l'intégration des titulaires d'une admission provisoire.<sup>25</sup> Restreindre la liberté de choix du lieu de vie est totalement contraire à cette volonté. Le danger est donc bien réel que ces améliorations se trouvent peu à peu édulcorées, voire réduites à néant.

### **Art. 121 LEtr : confiscation et saisie de documents de voyage**

<b>Actuellement</b>	<b>Nouveau</b>	<b>Proposition d'AI</b>
<p><i>Art. 121 Confiscation et saisie de documents de voyage</i></p> <p>Sur instruction de l'office, les représentations suisses à l'étranger, les postes frontière et les autorités cantonales compétentes peuvent confisquer ou saisir les documents de voyage faux ou falsifiés ainsi que les documents authentiques utilisés abusivement, et remettre ceux-ci à l'ayant droit.</p>	<p><i>Art. 121, titre, al. 1, 2 et 3 (nouveaux)</i> <i>Saisie et confiscation de documents</i></p> <p><sup>1</sup> Sur instruction de l'office, les autorités et les services administratifs peuvent confisquer ou saisir les documents de voyage et d'identité faux ou falsifiés, de même que les documents de voyage et d'identité authentiques si des indices concrets laissent supposer qu'ils sont utilisés abusivement, et remettre ceux-ci à l'ayant droit.</p> <p><sup>2</sup> La confiscation, la saisie ou la remise des documents au sens de l'al. 1 est également possible si des indices concrets laissent supposer que les documents de voyage et d'identité authentiques sont destinés à des personnes séjournant illégalement en Suisse.</p> <p><sup>3</sup> Sont considérés comme documents d'identité au sens de l'al. 1 les pièces d'identité et d'autres documents fournissant des indices sur l'identité de l'étranger.</p>	<p><b><u>Refuser</u></b></p>

<sup>25</sup> « La nouvelle admission provisoire prévoit une amélioration des conditions de vie des personnes admises à titre provisoire, notamment un accès facilité au marché du travail et le regroupement familial après trois ans. En outre, la Confédération verse aux cantons une contribution visant à encourager l'intégration sociale des personnes admises à titre provisoire », Office fédéral des migrations, révision partielle de la loi sur l'asile, argumentaire (en substance) du 9 juin 2006, p. 3ss.

Pour confisquer et saisir des documents de voyage, le projet de révision annonce qu'il suffirait que des indices concrets laissent supposer qu'ils sont utilisés abusivement (al. 1). La confiscation et la saisie seraient dorénavant possibles pour autant que des indices laissent supposer que ces documents de voyage et d'identité sont destinés à des personnes séjournant illégalement en Suisse. Des indices concrets laissant supposer une utilisation abusive ultérieure ne seraient pas nécessaires (al. 2).

Al rejette cette proposition car elle touche aux droits fondamentaux sans que le cadre de cette ingérence ait été correctement défini.

Le secret postal et le secret des télécommunications protègent la sphère privée des utilisateurs des moyens de communication tels que la poste, le téléphone, internet et les courriels.<sup>26</sup> Des ingérences dans le trafic postal et les télécommunications sont licites dans certaines limites et lorsqu'elles sont menées dans le cadre d'enquêtes pénales visant de graves délits.<sup>27</sup>

La nouvelle réglementation proposée créerait dans un cadre légal les conditions permettant la surveillance du courrier dans des conditions mal définies et trop permissives. S'agissant d'une atteinte grave aux droits constitutionnels, les conditions de ce type d'ingérences doivent être très précisément décrites dans des textes de loi formels. La proposition de révision ne remplit pas ces conditions. Son manque de précision la rend anticonstitutionnelle.

L'objectif de cette proposition n'est pas d'empêcher des actes criminels graves mais de lutter contre les abus de la loi fédérale sur les étrangers.<sup>28</sup> L'alinéa 2 de la nouvelle disposition rendrait le seul séjour illégal suffisant pour justifier la saisie ou la confiscation de documents de voyage. De plus, les personnes concernées n'en seraient même pas informées. Les intérêts (légitimes) ainsi poursuivis par les autorités seraient néanmoins excessifs compte tenu de l'inviolabilité du secret postal. C'est pourquoi une telle intrusion dans la vie de l'individu serait disproportionnée et, par là, intolérable.

---

<sup>26</sup> Art. 13 Cst. féd., RS 101.

<sup>27</sup> Markus Schefer, *Die Kerngehalte von Grundrechten, Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung*, Berne 2001, p. 452.

<sup>28</sup> Cf. DFJP, rapport sur la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers, *ibidem*, p. 41.