

Votation populaire : lois sur l'asile et sur les étrangers

Mesures de contrainte renforcées et intégration facilitée

21 août 2006

Numéro 28

dossierpolitique

Nouvelle réglementation des questions concernant l'asile et les étrangers

L'essentiel en bref

La gauche, des organisations d'entraide et de défense des réfugiés ont lancé le référendum contre la loi sur l'asile partiellement révisée et la nouvelle loi sur les étrangers. Ces deux textes seront soumis à votation le 24 septembre.

La nouvelle loi sur les étrangers est destinée à remplacer celle sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui remonte à 1931. Elle s'applique aux étrangers qui ne sont pas ressortissants de l'UE ou de l'AELE. Avec le nouveau système d'admission, seuls les travailleurs qualifiés obtiendront une autorisation de séjour. Les personnes admises bénéficieront d'un statut amélioré. La révision a pour but de faciliter l'accès à la vie professionnelle et l'intégration sociale. La nouvelle loi permettra de combattre plus efficacement les abus tels que les activités de passeur, les mariages blancs ou le travail au noir. Des mesures de contrainte renforcées seront appliquées aux étrangers qui ne coopèrent pas avec les autorités.

Indépendamment de la révision totale de la loi sur les étrangers, une révision partielle de la loi sur l'asile sera également soumise à votation. Au nombre des nouveaux éléments de ce texte figure notamment la non-entrée en matière sur des demandes d'asile lorsque les requérants ne présentent pas les pièces d'identité nécessaires. Les personnes qui refusent de dévoiler leur identité pourront à l'avenir être placées en détention pour une durée allant jusqu'à 24 mois. Les requérants d'asile refoulés seront exclus de l'aide sociale. En revanche, le statut juridique des personnes admises à titre provisoire sera amélioré.

Position d'economiesuisse

Les milieux économiques sont favorables à la nouvelle loi sur les étrangers ainsi qu'à la loi révisée sur l'asile. Pour les étrangers séjournant légalement en Suisse, les révisions de ces lois représentent un pas en avant, surtout en matière d'intégration. Le durcissement des mesures de contrainte répond à un désir des cantons.

Des organisations d'entraide, de défense des réfugiés et des droits de l'Homme, les Eglises et la gauche ont lancé le référendum contre les lois révisées de l'asile et des étrangers. La votation aura lieu le 24 septembre.

La nouvelle loi sur les étrangers doit remplacer celle de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), tandis que la loi sur l'asile est une révision partielle du texte entré en vigueur en 1999. Il y a souvent confusion entre les deux projets. S'ils se recourent sur certains points, il faut bien voir que leur champ d'application est différent. La loi sur les étrangers s'applique aux étrangers qui ne sont pas régis par l'Accord sur la libre circulation des personnes passé entre l'UE et l'AELE. La loi sur l'asile en revanche concerne les personnes qui relèvent du domaine de l'asile.

La nouvelle loi sur les étrangers

La nouvelle loi sur les étrangers ne s'applique qu'aux ressortissants de pays non membres de l'UE ou de l'AELE, soit à quelque 625'000 personnes ou 41 % des étrangers séjournant en Suisse. L'Accord de 2002 sur la libre circulation des personnes régit intégralement la circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'UE et de l'AELE. La nouvelle loi sur les étrangers traite le statut juridique des étrangers au niveau de la loi et non plus par voie d'ordonnance. Ainsi, le Parlement est directement impliqué dans l'élaboration de la politique à l'égard des étrangers. La nouvelle loi s'articule autour de trois axes : l'admission, l'intégration et la lutte contre les abus. Le Conseil national l'a adoptée par 106 voix contre 66 et le Conseil des Etats par 33 voix contre 8.

Système d'admission binaire

L'admission des étrangers se déroulera à l'avenir selon un système binaire. Les citoyens de l'UE et de l'AELE seront admis conformément à l'Accord sur la libre circulation des personnes ; dans le cas des étrangers en provenance d'Etats tiers, l'admission sera limitée aux travailleurs qualifiés. L'article 23 de la loi sur les étrangers précise à ce sujet :

« Seuls les cadres, les spécialistes ou autres travailleurs qualifiés peuvent obtenir une autorisation de courte durée ou de séjour. »

Par ailleurs, les ressortissants de pays tiers ne

pourront être autorisés à exercer une activité lucrative en Suisse que s'il n'est pas possible de trouver une autre personne à l'intérieur du pays ou dans l'espace de l'UE ou de l'AELE. Ce point est déjà réglé dans ce sens au niveau de l'ordonnance depuis 1998. Le Conseil fédéral pourra fixer le nombre maximum d'autorisations de courte durée et d'autorisations de séjour en tenant compte de l'intérêt général de l'économie. Les étrangers ne pourront être engagés en Suisse que si les conditions de salaire et de travail en usage dans notre pays sont respectées. Ils devront, en outre, disposer d'un logement approprié à leurs besoins.

Des prescriptions particulières s'appliqueront toujours au perfectionnement, au regroupement familial ou aux aspects humanitaires.

Intégration améliorée

Le nouveau système d'admission a pour but l'intégration sociale et professionnelle à long terme. La loi améliore la situation financière des étrangers légalement et durablement établis. Les principes de l'intégration y sont fixés pour la première fois :

« L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles, ainsi que le respect et la tolérance mutuels. »

L'intégration est conçue comme un processus à deux facettes qui implique tant la volonté de la population indigène que celle de la population étrangère. Les efforts des autorités en vue d'une intégration améliorée doivent conjuguer mesures de facilitation et exigences. Les autorités devront notamment favoriser l'acquisition des langues, l'accès à l'emploi, la prévention dans le domaine de la santé, ainsi que la compréhension réciproque. D'autre part, l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée pourra être subordonnée à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration. Par exemple, l'autorisation d'établissement, qui autorise un séjour illimité en Suisse, pourra déjà être accordée au bout de 5 ans au lieu de 10 ans jusqu'ici. Les étrangers installés en Suisse sont donc priés d'y mettre du leur pour contribuer à leur intégration.

La question du regroupement familial est désormais aussi réglée dans la loi sur les étrangers. Un délai de cinq ans est prévu à cet effet ; il sera d'une année seulement si les enfants ont plus de 12 ans. Ces dispo-

sitions doivent permettre de scolariser les enfants le plus rapidement possible. Les personnes en séjour de courte durée et les étudiants pourront désormais faire venir leur famille si elles disposent d'un logement approprié et de ressources financières suffisantes.

En matière de mobilité, les dispositions de la loi se rapprochent de celles de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Dans la nouvelle loi, la mobilité des étrangers installés en Suisse est améliorée. Les changements de canton, de profession ou d'emploi ne seront plus soumis à des procédures d'autorisation compliquées. Cela favorisera l'intégration et simplifiera les procédures pour les employeurs et les autorités. La LSEE appliquait le principe suivant : pour changer d'emploi, de profession et de canton, l'étranger devait obtenir une autorisation. Avec la nouvelle loi, même les personnes au bénéfice d'une autorisation de courte durée pourront exercer dans toute la Suisse l'activité pour laquelle elles ont reçu une autorisation. Elles n'auront besoin d'une autorisation que pour établir leur domicile dans un autre canton. Les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement pourront changer de domicile et d'emploi sans autorisation dans toute la Suisse.

Avec la nouvelle loi, les étrangers qui souhaitent rentrer dans leur pays pourront obtenir une aide au retour de la Confédération. Comme c'est déjà le cas actuellement dans le domaine de l'asile, le retour dans leur pays des étrangers qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile sera facilité.

Lutte contre les abus

L'abus du droit en vigueur par une minorité d'étrangers exige de nouvelles mesures. Ce sont surtout les activités de passeur, le travail au noir et les mariages blancs qui ont donné du fil à retordre à la Confédération dans le passé. Ces réalités ont été intégrées dans la nouvelle loi.

A l'avenir, les passeurs pourront être placés en détention pour une période allant jusqu'à cinq ans ou se voir infliger une amende de 100'000 francs. Les mariages blancs, contractés uniquement pour contourner les dispositions sur le séjour seront à l'avenir punis de prison ou de 20'000 francs d'amende. Le Code civil prévoit que les officiers d'état civil peuvent refuser le mariage s'il apparaît que le couple n'envisage manifestement pas de vie commune.

Les compagnies de transport aérien sont tenues à

cet égard au respect de leur devoir de diligence et d'assistance. L'article 92 précise à ce sujet : « L'entreprise de transport aérien est tenue de prendre toutes les dispositions que l'on peut attendre d'elle pour ne transporter que les personnes disposant des documents de voyage requis lors du transit, de l'entrée en Suisse ou de la sortie de Suisse ». En cas de violation du devoir de diligence, elle pourra être punie d'une amende de 5'000 francs au plus par passager transporté illégalement.

Dans un cas normal, les personnes refoulées rentrent spontanément dans leur pays. La loi durcit les mesures de contrainte appliquées aux étrangers qui refusent de rentrer chez eux. Une personne peut être mise en détention dans le but de faire respecter l'obligation qu'elle a de quitter le pays. Les nouvelles durées maximales de détention pourront atteindre 24 mois pour les adultes et 12 mois pour les mineurs entre 15 et 18 ans. Les autorités utilisent surtout ce délai, dans le domaine de l'asile, pour déterminer l'identité des personnes qui ne collaborent pas. En ce qui concerne les mesures de contrainte, la loi sur les étrangers et la version révisée de la loi sur l'asile se recoupent.

La révision partielle de la loi sur l'asile

La loi sur l'asile est en vigueur depuis 1999. Les expériences faites depuis lors et les adaptations de la jurisprudence internationale sont à l'origine de sa révision partielle. Ce sont surtout les dispositions concernant les domaines de la procédure d'asile, de l'exécution des renvois et de l'abus de l'asile qui ont été remaniées et durcies. L'idée était de réduire les procédures disproportionnées et d'introduire des pratiques plus efficaces. Le Conseil national a adopté la loi sur l'asile par 108 voix contre 69 et le Conseil des Etats a fait de même par 33 voix contre 12.

Une nouvelle réglementation sur les pays tiers doit permettre de renvoyer des requérants d'asile venus en Suisse en provenance d'un pays tiers considéré comme sûr dans ce premier pays d'accueil. A cet égard, il est très important d'entretenir de bonnes relations avec les pays concernés. Les requérants d'asile ne peuvent être renvoyés que dans un Etat qui les admet.

Absence de documents officiels

La loi sur l'asile contient une disposition nouvelle importante concernant les documents de voyage et les papiers d'identité. Dans le passé, de nombreux requérants d'asile n'ont pas été en mesure de présenter leurs pièces d'identité avec leur requête. Cela complique le travail des autorités, vu que le statut de réfugié ne peut être établi que s'il est possible d'identifier avec certitude la personne qui demande l'asile. C'est la raison pour laquelle le législateur a modifié la teneur de l'article 32 qui précise désormais :

« Il n'est pas entré en matière sur une demande d'asile si le requérant ne remet pas aux autorités, dans un délai de 48 heures après le dépôt de sa demande d'asile, ses documents de voyage ou ses pièces d'identité. »

Cette disposition n'est pas appliquée si le requérant n'est pas en mesure de présenter ses papiers d'identité pour des raisons valables ou que des éclaircissements sont nécessaires au terme de l'audition. Cette réglementation doit servir à accélérer la procédure d'asile.

Mesures de contrainte durcies

Les requérants d'asile qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins peuvent bénéficier de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence. Ces prestations sont régies par le droit cantonal. A l'avenir, les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière, d'un refus d'asile ou d'une obligation de quitter le pays ne pourront plus bénéficier de l'aide sociale. Sur demande, ils pourront obtenir l'aide d'urgence.

Il est prévu que la Confédération versera aux cantons un forfait unique pour couvrir les coûts occasionnés par les personnes dont l'exécution du renvoi est en cours. Ce forfait sera déterminé en fonction de la durée moyenne de séjour des requérants d'asile refoulés du pays concerné. La Confédération versera aux cantons un forfait global pour les personnes dont la procédure d'asile est en cours et pour celles qui ont été admises. Cette mesure incitera les cantons à être plus sensibles aux aspects économiques. Les mineurs et les malades pourront demander une aide d'urgence spécifiquement adaptée à leurs besoins.

Lors de renvois, les cas de départs volontaires sont toujours majoritaires. Pour assurer le départ des personnes qui ne sont pas autorisées à rester en Suisse

et qui ne coopèrent pas avec les autorités, la nouvelle loi prévoit un durcissement des mesures de contrainte. Ces personnes pourront être mises en détention pour une durée maximale de 24 mois, comme le prévoit la loi sur les étrangers. La réglementation actuelle prévoit une durée maximale de détention de 12 mois. La détention à des fins de renvoi est levée en tout temps si la personne fournit la preuve de son identité et se montre prête à coopérer avec les autorités.

Admission provisoire

En juin 2006, la Suisse enregistrait, selon l'Office fédéral des migrations, 23'515 réfugiés reconnus. Par ailleurs, 25'193 personnes étaient admises à titre provisoire. Les personnes admises à titre provisoire ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié, mais leur renvoi n'est pas possible, pas licite ou ne peut être raisonnablement exigé. Il n'est pas possible de renvoyer dans son pays une personne concrètement menacée par une guerre ou une situation de nécessité médicale. Le statut de l'admission à titre provisoire peut être levé en tout temps.

La loi partiellement révisée sur l'asile définit de nouvelles facilités pour les personnes admises à titre provisoire. Ainsi, les cantons pourront accorder un permis de travail à une personne admise à titre provisoire indépendamment de la situation du marché de l'emploi et de la situation économique. Au bout de trois ans, les personnes admises à titre provisoire pourront bénéficier du regroupement familial, c'est-à-dire faire venir en Suisse leur conjoint et leurs enfants mineurs, qui bénéficieront du même statut. Ainsi, les personnes admises à titre provisoire seront mieux intégrées et dépendront moins des prestations d'aide sociale.

En outre, la réglementation des cas de rigueur permettra aux cantons de délivrer un permis de séjour ordinaire à une personne, indépendamment du stade de la procédure. Cette réglementation pourra s'appliquer aux cas de personnes qui séjournent en Suisse depuis cinq ans, dont le domicile a toujours été connu des autorités et qui, en raison du degré avancé de leur intégration, constituent des cas de rigueur personnels difficiles.