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

Artikel: Les solutions
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1011068

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

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

un niveau gérable est de canaliser dans le cadre de la législation sur le séjour des étrangers suffisamment de requérants d'emploi, dans la mesure où les emplois existent, pour que ceux qui maintiennent leur demande d'asile puissent faire l'objet d'une décision rapide et néanmoins scrupuleuse dans les 6 mois. Concrètement, cela signifie retirer ainsi de la voie de l'asile environ la moitié des 20'000 requérants attendus.
A cet égard, l'objectif fondamental à atteindre est que toute requête d'asile déposée en 1989 reçoive impérativement une réponse définitive dans un délai maximal de 6 mois, conformément au vœu unanime des milieux concernés et à la demande du Haut commissariat pour les réfugiés (HCR). En effet, dès lors que les requérants qui n'auront pas été reconnus réfugiés seront de retour dans leur pays dans les 6 mois, sans avoir pu rentabiliser la mise de fonds requise par leur passage illégal de la frontière (de 1000 à 3000 francs environ dans le cas des filières turques), ils cesseront de recourir à la voie de l'asile pour obtenir un emploi : le jeu n'en vaudra plus la chandelle et les filières de passeurs auront perdu leurs clients. Des procédures qui ne s'enlisent pas, c'est vraiment la clef de tout.

Les solutions

Légalisation du contingent existant déjà dans les faits et traitement global des anciens dossiers, telles sont les mesures politiques que le Conseil d'Etat juge indispensable d'adopter.

● Un permis de travail temporaire

Pour faciliter dès le départ le tri entre les requérants à la seule recherche d'un emploi et les réfugiés au sens de la Convention de 1951, le Conseil d'Etat propose la légalisation *de jure* du contingent existant *de facto* par la délivrance de permis de travail d'une durée limitée à 3 ans et non renouvelables, destinés aux ressortissants de pays de recrutement non traditionnels et ne donnant pas droit au regroupement familial. Comme pour les autres contingents, le Conseil fédéral fixera chaque année le nombre maximum de ce contingent en fonction des besoins de l'économie.
Plutôt que de trancher qui est réfugié ou qui ne l'est pas, ce qui donne lieu à ces procédures interminables fondées sur des auditions à contenu plus ou moins véridique et le plus souvent invérifiable, on proposera au requérant qui arrive ou qui vient d'arriver en 1989 de se déterminer lui-même en fonction de la possibilité nouvelle de venir travailler dans notre pays dès l'an prochain, à certaines conditions et pour une durée de 3 ans. Cette possibilité lui sera accordée, pour autant qu'il se présente sous sa véritable identité, qu'il accepte aujourd'hui de retourner dans son pays, ayant ainsi reconnu qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention, qu'il trouve un employeur et un logement, qu'il entre dans les limites du contingent et qu'il s'adresse dans son pays au consulat suisse compétent qui lui délivrera une autorisation d'entrée après avoir pris ses empreintes digitales et après lui avoir fait signer un engagement de rentrer dans son pays au terme de ses 3 années de séjour. Il n'aura droit au chômage que s'il perd son emploi pour des raisons économiques. Les cotisations AVS, personnelles et patronales, alimenteront un compte destiné à faciliter son retour au pays. Ainsi conçu sous forme d'une aide à la personne, ce nouveau statut, comme on peut l'imaginer, doit être compris comme un instrument de coopération au développement: un séjour de 3 années en Suisse, puis le retour pour faire bénéficier son pays de ses connaissances, du pécule qui a pu être constitué, pour ouvrir un commerce ou une boutique d'artisan en donnant à un autre la possibilité de venir en Suisse. Avec un tel permis de travail, par définition strictement temporaire, il est à tout point de vue acceptable et préférable pour les deux parties que la famille, s'il y en a une, reste au pays.

Le choix

Si le requérant souhaitait persister dans son intention de demander l'asile, comme c'est son droit, le respect de la Convention de 1951 étant pleinement assuré, ce serait en connaissance de cause, c'est-à-dire après avoir été averti que la probabilité actuelle d'un refus définitif est de plus de 90 % dans les 6 mois et qu'une interdiction d'entrée de plusieurs années est toujours prononcée après les renvois. Bref, accompagnée de judicieuses mesures incitatives (par exemple une impossibilité de travailler durant toute la procédure d'asile pour le requérant qui maintient sa demande et au contraire l'octroi d'une aide au retour à celui qui accepte de rentrer sans délai dans son pays, de sorte que les dettes très souvent contractées pour payer son passage clandestin ne soient pas un empêchement insurmontable au retour immédiat), cette solution se révélera d'autant plus efficace pour diminuer de manière importante le nombre des demandes d'asile déposées cette année que les requérants qui ne l'auront pas saisie et qui n'auront pas été reconnus réfugiés seront effectivement de retour au pays dans les 6 mois. Le flot des requérants à la seule recherche d'un emploi se tarira naturellement: le jeu n'en vaudra plus la chandelle et la Suisse aura cessé d'être attractive.

Les objections:
«Mais on aura encore plus d'étrangers!»
Certes, si l'on retient l'hypothèse de 3 contingents annuels de 10'000 travailleurs, on peut avoir l'impression qu'une telle proposition implique un nombre accru d'étrangers. A terme, cela signifiera en réalité moins d'étrangers installés de façon durable, puisque chaque volée sera remplacée par une autre et d'un niveau moins élevé si la conjoncture se détériore; une rotation maîtrisée permettra à davantage de gens de bénéficier de ce statut. La Suisse ne peut pas, dans la mesure où elle manque de bras, se contenter d'un refus formaliste pour les réfugiés de la pauvreté; elle doit aussi offrir, dès aujourd'hui, une réponse à ceux qui recherchent un emploi dans ces branches dont les Suisses ne veulent pas, la restauration et la construction en particulier pour la Turquie. La Suisse peut faire quelque chose pour les ressortissants de ce pays dont la situation est au fond comparable à celle du Portugal de Salazar ou de l'Espagne de Franco dans les années 60 et qui veut entrer dans la modernité.

«Un appel d'air sera créé par le nouveau contingent»
La nouvelle de la création d'un tel permis, telle une traînée de poudre, va faire le tour du monde, on sera envahi et ceux qui n'entreront pas dans le contingent continueront de déposer des demandes d'asile.
C'est justement afin d'éviter un tel appel d'air que tous les requérants d'emploi auront à s'adresser personnellement au consulat suisse de leur pays et que tous ceux qui ne le feraient pas, soit se verraient refuser l'asile avec les conséquences au niveau de l'interdiction d'entrée en Suisse que l'on a vues, soit devront préalablement retourner chez eux sans qu'un emploi leur soit expressément garanti. Il ne peut être question de procéder différemment.
En outre, il faut bien voir que la requête d'asile en lieu et place d'un permis de travail est une démarche désespérée qu'entreprennent les réfugiés de la pauvreté. Mais si, par un message intelligemment diffusé auprès des autorités et des populations concernées, les requérants d'emploi apprennent qu'il est possible de venir en Suisse comme travailleurs pendant 3 ans, sinon cette année, l'an prochain ou l'année suivante, c'est une chance qu'ils saisiront; ils s'adresseront directement au consulat suisse de leur pays, plutôt que de prendre le risque de rentrer ruinés après avoir été refoulés, sinon à la frontière, du moins au terme d'une procédure qui ne leur permettra plus de travailler.

«L'octroi de l'asile est réduit à des critères économiques»
La question n'est pas de savoir s'il est souhaitable de lier politique d'immigration et politique d'asile mais de constater qu'elles sont liées dans les faits et essentiellement pour obtenir un emploi. Bien au contraire, il s'agit de mieux les dissocier en traitant les demandes d'asile qui ne sont que des demandes d'emploi comme des demandes d'emploi. Par la création d'une autorisation de séjour limitée à 3 ans, c'est-à-dire en renouant avec une politique pragmatique qui prenne en compte la réalité économique et les causes proprement helvétiques des dysfonctionnements actuels, la Suisse aura lutté contre l'indigne statut de clandestin et elle aura résolu la plus grande part du problème de l'asile actuel, le trop grand nombre de requêtes infondées.

● Liquider les dossiers accumulés

Pour atteindre l'impératif fondamental de statuer sur toutes les demandes d'asile 1989 dans les 6 mois, il faut encore que la machine administrative soit en mesure de consacrer sa pleine capacité à tous les requérants d'asile 1989, autrement dit la débarrasser de tous les cas antérieurs au 1er janvier 1989.

Les demandes d'avant 1987

Le Conseil d'Etat propose d'abord de renoncer à l'examen sous l'angle de l'asile et d'octroyer des permis humanitaires aux personnes qui ont déposé leur demande d'asile avant le 31 décembre 1986.
Au 31 décembre 1988, cela concernait pour la Suisse 9040 personnes: 3760 en première instance au DAR et 5280 en instance de recours.
Pour agir rapidement, le Conseil d'Etat pense que l'on peut à ce stade se passer du préavis des cantons, leur voix et leur contrôle s'exerçant *a posteriori*, certes dans le respect du principe du non-refoulement, au moment du renouvellement annuel des permis humanitaires par les services cantonaux de la police des étrangers. L'égalité de traitement sera ainsi finalement préservée par rapport aux anciens requérants qui ont dû quitter notre pays au terme de la procédure en raison de leur mauvaise intégration.

Les demandes de 1987 et 1988

Pour les personnes qui ont déposé leur demande d'asile entre le 1er janvier 1987 et le 31 décembre 1988, le Conseil d'Etat propose également de renoncer à l'examen de leur demande sous l'angle de l'asile et de leur octroyer un permis de travail de 3 ans dans le cadre du nouveau contingent.
Il a été précisé ci-dessus que le Conseil d'Etat propose d'offrir aux requérants d'asile 1989 la possibilité de venir travailler en Suisse 3 ans dès l'an prochain, pour autant que certaines conditions soient remplies. On a pu se demander: pourquoi dès l'an prochain et pourquoi pas dès cette année? Pour deux raisons. Comme on l'a vu, la première est qu'il s'agit de ne pas provoquer un appel d'air. La seconde raison est que le Conseil d'Etat propose de réserver le contingent de cette année aux requérants qui ont déposé leur requête en 1987 et 1988: pour l'ensemble de la Suisse, 21'023 personnes sont concernées.
Les demandes d'asile relatives à ces personnes seront rayées du rôle des requérants d'asile; parallèlement, ces personnes seront mises au bénéfice d'un permis de travail de 3 années, non renouvelable et qui ne donnera en principe pas droit au regroupement familial. Cela étant, parce qu'au terme de leur permis de 3 ans les intéressés auront alors respectivement 5 et 4 ans de séjour et que l'égalité de traitement avec les requérants arrivés auparavant l'exige; parce que c'est aussi là un moyen de les inciter à libérer des places dans les centres AGECAS pour les nouveaux arrivants, les intéressés seront avertis qu'un permis humanitaire ne leur sera alors délivré que s'ils font rapidement la preuve d'une intégration réussie en ce qui concerne leur autonomie financière, la régularité de leur travail, leur disposition d'un logement indépendant. Si tel n'est pas le cas, ils devront quitter notre pays, la soupape de l'admission provisoire permettant, ici aussi, de respecter le principe du non-refoulement dans les cas où il serait en cause.
L'échec, à plusieurs reprises depuis 1985, d'une «solution globale» dans ses différentes moutures ne devrait pas faire obstacle à l'adoption d'une telle solution aujourd'hui. La situation n'a fait qu'empirer depuis; et le peuple et ses représentants avaient peut-être alors confusément senti que ce ne serait là que la première d'une série de solutions globales, parce qu'elle n'était pas intégrée à un plan cohérent qui lui permettrait de réussir, parce que les autorités leur donnaient l'impression de ne pas s'être encore dotées des moyens de maîtriser la politique d'asile du pays.
A l'instar des milieux concernés et du HCR, le Conseil d'Etat souhaite que les demandes d'asile fassent l'objet d'une réponse définitive, au terme d'une procédure scrupuleuse, dans un délai maximal de 6 mois.

● Redistribuer les compétences

Première étape de la procédure, l'enregistrement des requérants doit rester du ressort fédéral.
Outre les tâches qui leur sont aujourd'hui dévolues, mentionnées en page 2,

les centres d'enregistrement devront à l'avenir également interroger les requérants sur leurs motifs d'asile de manière à pouvoir canaliser vers la voie nouvellement ouverte de la législation sur le séjour et l'établissement des étrangers les requérants à la seule recherche d'un emploi. Cela implique certes de faire monter en ligne une partie des fonctionnaires du DAR qui travaillent actuellement à Berne. Mais la charge supplémentaire de travail dans les centres d'enregistrement aura pour corollaire une diminution du nombre des dossiers à traiter en aval de la procédure. Une fois en effet les requérants de la pauvreté canalisés comme il convient dans la voie de la législation ordinaire sur le séjour et l'établissement des étrangers, la machine administrative respirera déjà beaucoup mieux. La pile des requêtes infondées ayant fondu, les décisions des deux instances sur les demandes d'asile pourront être prises plus sereinement, avec un meilleur sens de la justice et beaucoup plus rapidement.
Dans le même ordre d'idée, les requêtes de candidats qui ont déjà fait l'objet de toute une procédure d'asile et qui s'annoncent sous de nouvelles identités devraient pouvoir être écartées plus tôt grâce à une exploitation beaucoup plus rapide des données dactyloscopiques, ce qui suppose naturellement de s'en donner les moyens.

Deuxième stade de la procédure: pour augmenter les chances de traiter toutes les procédures dans un délai maximal de 6 mois, le Conseil d'Etat propose que la procédure de première instance soit progressivement confiée aux cantons, avec un droit de recours de l'autorité fédérale.
La procédure d'asile actuelle constitue une exception notable à l'application décentralisée, qui est la règle dans notre pays, du droit fédéral par les cantons. Ce régime date du temps où les demandes étaient rares et faisaient le plus souvent l'objet d'une décision positive. La situation actuelle constitue la vérification qu'un régime centralisé qui connaît des dysfonctionnements est paralysé, alors qu'une exécution décentralisée ne saurait être bloquée dans tous les cantons.
En vue de rendre des décisions à la fois plus rapides et plus scrupuleuses, le Conseil d'Etat estime donc judicieux de confier aux cantons la procédure de première instance. Elles seront prises avec le concours de ceux-là même qui procèdent aux auditions et peuvent se faire une idée beaucoup plus juste de la personnalité et de la réalité des motifs du candidat à l'asile qui est en face d'eux que le juriste lointain qui n'a qu'un dossier devant lui. Une telle solution réglera en outre la question de l'indépendance de l'autorité fédérale de recours, qui dépendra bien d'une autorité hiérarchique distincte de l'autorité de première instance, désormais cantonale.
Appuyée par quelques juristes, l'équipe d'auditeurs du canton de Genève, qui a procédé en 1988 à l'audition de 432 personnes (non compris les enfants) avec 2 auditeurs et que l'on pourrait au besoin, comme cela a été fait au début de cette année, renforcer assez facilement — ce qui, ainsi qu'on l'a noté plus haut, n'est plus le cas du DAR —, pourra certainement réaliser près de deux fois plus d'auditions et décisions, alors que notre canton devrait recevoir 1040 personnes (enfants compris) selon la projection actuelle, mais beaucoup moins une fois canalisés dans la voie du nouveau contingent nombre de requérants d'emploi. Nul doute qu'il en aille de même pour tous les cantons, ceux qui reçoivent le moins de requérants d'asile pouvant collaborer avec d'autres sur la base d'un concordat.
En sus de toutes les tâches de coordination sur le plan suisse, l'Office fédéral des réfugiés (OFR) qui devrait prendre la succession du DAR, sera par exemple chargé de la diffusion aux cantons de fiches techniques régulièrement mises à jour sur la situation politique et les droits de l'homme dans les principaux pays pourvoyeurs de requérants d'asile. Comme, bien sûr, le requérant concerné, l'OFR sera habilité à recourir contre les décisions de première instance, de manière à assurer l'application uniforme du droit.

Le troisième et dernier niveau de la procédure, celui des recours, restera fédéral.
Le Service des recours du DFJP devra être renforcé d'une partie des juristes dont le DAR, déchargé de la procédure de première instance, n'aura plus l'emploi, de manière à ce qu'il puisse faire face à tous les recours introduits. Autrement dit, il s'agit de supprimer le goulet d'étranglement qui existe à ce niveau.
Il apparaît en définitive que les différents éléments du plan d'action proposé par le Conseil d'Etat sont bel et bien interdépendants.

● La réalisation

La réussite d'un tel plan nécessite la réalisation coordonnée de ses différents volets. Il importe d'autre part d'agir vite et résolument.
Le Conseil d'Etat propose dès lors que l'ensemble de ce plan fasse l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale d'une durée limitée à trois ans et muni de la clause d'urgence, dont il est d'avis que l'Assemblée fédérale devrait être saisie sans délai par le Conseil fédéral. Un tel arrêté pourrait produire ses effets dès cette année. La clause d'urgence signifie que, si le référendum est demandé, la votation n'interviendrait néanmoins qu'après une période d'application de cet arrêté, ce qui laissera au peuple le temps de juger de son efficacité. Si l'arrêté est rejeté en votation populaire, la législation antérieure est à nouveau en vigueur après une année; il en va de même à l'échéance de l'arrêté si cette période n'a pas été mise à profit pour réviser dans les formes la législation.
Le répit dont notre pays bénéficiera ainsi ne devra pas faire illusion: le phénomène de l'immigration turque qui transparaît aujourd'hui à travers l'asile n'est peut être que la pointe de l'iceberg d'un problème beaucoup plus vaste et redoutable, né du rapport de force établi entre une démographie *grosso modo* stagnante dans les pays occidentaux prospères et une démographie galopante dans les pays du tiers monde, corollaire du sous-développement économique; il annonce ce qui se passera demain si la Suisse ne développe pas dès aujourd'hui, de concert avec les autres pays industrialisés, une action résolue et à long terme, qui s'attaque aux causes profondes de l'exode des réfugiés de la pauvreté.

DP Domaine Public
Rédacteur responsable: Jean-Daniel Delley
Rédacteur: Pierre Imhof.
Abonnement: 65 francs pour une année
Rédaction, administration: Saint-Pierre 1 case postale 2612, 1002 Lausanne
Tél.: 021 312 69 10 - **Fax:** 021 312 80 40
Composition: Domaine public
Impression: Imprimerie des Arts et Métiers SA