

## 02.060 Loi sur l'asile. Révision partielle

Message du 4 septembre 2002 concernant la modification de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (FF 2002 6359)

### Situation initiale

Les propositions de révision sont nées des premières expériences faites avec la loi sur l'asile (LAsi) totalement révisée et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999, de la récente jurisprudence internationale et de la mise en œuvre de différentes dispositions législatives proposées en mars 2000 par le groupe de travail paritaire «Financement de l'asile» en vue d'introduire, dans le domaine de l'asile, des mesures incitatives de nature financière.

Les dispositions relatives au principe de l'Etat tiers sûr, la procédure d'asile et la possibilité de faire recours dans les centres d'enregistrement et les aéroports, le statut des personnes admises aujourd'hui à titre provisoire, de même que les nouveaux modèles de financement dans le domaine de l'asile et les modifications apportées au secteur de la santé et à l'AVS/AI constituent la pierre angulaire du projet de révision partielle de la LAsi.

### *Principe de l'Etat tiers sûr (projet 1)*

Conformément au principe de l'Etat tiers sûr proposé, les requérants d'asile ayant, avant de déposer leur demande d'asile, séjourné dans un Etat tiers sûr dans lequel ils peuvent retourner doivent être renvoyés dans ce pays sans qu'il ne soit entré en matière sur leur requête. Le Conseil fédéral doit être habilité à désigner des Etats tiers sûrs, parmi lesquels figurent essentiellement les pays voisins de la Suisse. Toutefois, la loi doit également définir des dérogations audit principe.

### *Procédure d'asile et possibilité de recours dans les centres d'enregistrement et les aéroports*

La possibilité de faire recours dans le cadre de la procédure d'asile accélérée et dans les aéroports doit être à la fois axée sur l'exécution des renvois et adaptée à l'évolution de la jurisprudence en droit international public. Désormais, les requérants d'asile disposeront de cinq jours ouvrables pour déposer leur recours. De même, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) sera, en principe, tenue de rendre sa décision dans ce délai.

Adaptée aux procédures d'asile engagées sur le territoire suisse, la procédure à l'aéroport est conçue comme une procédure complète et accélérée. Le requérant peut se voir attribuer l'aéroport comme lieu de séjour mais il peut attaquer cette décision en tout temps auprès de la CRA.

Lorsqu'un renvoi effectué à partir d'un centre d'enregistrement est imminent, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) peut en assurer l'exécution, en ordonnant une détention en vue du renvoi d'une durée maximale de vingt jours. La CRA est compétente pour procéder au contrôle judiciaire de la légalité de la détention.

### *Statut des personnes admises aujourd'hui à titre provisoire (projet 1)*

En lieu et place de l'admission provisoire sous sa forme actuelle, deux nouveaux statuts doivent être créés. Les requérants d'asile qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié et dont le renvoi est considéré par les autorités suisses comme n'étant ni licite ni raisonnablement exigible sont dorénavant admis pour raisons humanitaires. Cette mesure, qui facilite notamment l'accès au marché du travail, ne doit cependant pas être accordée aux délinquants. Quant aux personnes dont le renvoi n'est pas possible, elles ne seront admises qu'à titre provisoire et leur statut restera donc inchangé par rapport à celui prévu par le droit en vigueur.

### *Nouveaux modèles de financement (projet 1)*

L'aide sociale dans le domaine de l'asile doit être financée par des enveloppes budgétaires. D'où le passage d'un système de financement prévoyant des forfaits individuels établis sur la base de décomptes cantonaux à un système de paiement direct effectué par la Confédération à partir de données électroniques. Trois

forfaits globaux sont prévus: le premier pour couvrir les frais engendrés par les personnes faisant l'objet d'une procédure, les personnes à protéger sans autorisation de séjour, les personnes admises pour raisons humanitaires et celles admises à titre provisoire, le deuxième pour régler les dépenses occasionnées par les personnes dont le renvoi est en cours d'exécution et le troisième pour financer l'aide sociale accordée aux réfugiés reconnus pendant les premières années de leur séjour en Suisse et aux personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Dans l'ensemble, ces forfaits garantissent aux cantons un volume de financement correspondant à ce qu'ils perçoivent à l'heure actuelle pour ces groupes de personnes. La surveillance financière exercée dorénavant par la Confédération devra permettre d'analyser les différentes méthodes de travail et d'organisation appliquées par les cantons et d'en comparer l'efficacité. Cette analyse contribuera à évaluer les conséquences de l'introduction des forfaits globaux et, au besoin, à proposer d'en modifier la structure ou les montants.

#### *Modifications apportées au secteur de la santé (LAMal). (projet 2)*

Les modifications apportées à la LAMal prévoient avant tout d'exclure les requérants d'asile de l'effectif des assurés déterminant pour la compensation des risques. Conformément aux modifications de la LAsi touchant le secteur de la santé, les requérants qui bénéficient de l'aide sociale doivent pouvoir être limités dans le choix de leurs assureurs et fournisseurs de prestations.

#### *Modifications de la LAVS (projet 3)*

Les requérants d'asile qui n'exercent pas d'activité lucrative six mois après avoir déposé leur demande d'asile sont obligatoirement assurés auprès de l'AVS/AI/APG. La plupart des requérants ne séjournant que provisoirement en Suisse, il en découle une charge administrative importante pour les cantons. C'est pourquoi la nouvelle réglementation prévoit une suspension du paiement des cotisations. Lorsqu'un risque survient ou que les conditions de résidence de l'intéressé en Suisse sont réglementées, cette suspension est levée et les cotisations sont prélevées rétroactivement dans les limites de la prescription.

Le 25 août 2004, le Conseil fédéral a proposé à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, les mesures complémentaires suivantes :

#### *Mesures de contrainte*

- Prolongation de la durée maximale de détention en vue du renvoi
- Extension du champ d'application de l'assignation à un lieu de séjour et de l'interdiction de pénétrer dans un lieu déterminé

#### *Introduction de la rétention de courte durée*

- Mesures visant à accélérer la procédure d'asile
- Extension du motif de non entrée en matière pour non remise de documents de voyage ou d'identité
- Prélèvement d'émoluments pour l'engagement d'une procédure de réexamen à l'ODR
- Extension du catalogue de données pouvant être communiquées aux Etats d'origine ou de provenance en cas de renvois

#### *Mesures visant à accélérer la procédure de recours*

- Mesures sociales et financières
- Exclusion de l'aide sociale pour toutes les personnes frappées d'une décision d'asile négative. Ces personnes ont droit à une aide d'urgence

## **Délibérations**

### Projet 1

Loi sur l'asile (LAsi)

05-05-2004 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

### Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

05-05-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

### Projet 3

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

05-05-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au vote sur l'ensemble, le **Conseil national** a adopté la révision de la loi sur l'asile par 98 voix contre 49 et 30 abstentions. Ce résultat est le reflet du clivage ressenti dès le débat d'entrée en matière, mais également à la lecture des 60 propositions de minorités et des 80 propositions individuelles.

Les partisans d'un durcissement plus marqué du droit d'asile se sont affrontés aux défenseurs de la tradition humanitaire suisse. Alors que les groupes UDC et socialistes se sont divisés sur la question, une coalition formée des radicaux, des démocrates chrétiens et d'une majorité socialiste ont soutenu le projet du Conseil fédéral.

Les socialistes ont soutenu l'entrée en matière, la loi permettant de légaliser la pratique des admissions à titre humanitaire. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a défendu ce projet, bien que, selon lui, il ne permette pas de lutter efficacement contre les abus. Dans ce but, il a d'ores et déjà annoncé une révision de cette loi. C'est finalement par 147 voix contre 28 que l'entrée en matière a été adoptée.

Lors de la discussion par article, le Conseil a accepté, par 103 voix contre 66, le principe de l'Etat tiers, principe qui permet à la Suisse de ne plus entrer en matière sur les demandes de personnes ayant transité par des pays jugés sûrs. Ce principe sera applicable pour autant que le pays tiers accepte de reprendre le requérant. En outre si ce dernier a des proches en Suisse ou qu'il présente une qualité manifeste de réfugié, la demande sera traitée en Suisse.

Les mesures introduites dans le cadre du programme d'assainissement des finances ont été maintenues dans la loi contre l'avis de la gauche, par 118 voix contre 58. Ainsi la Suisse n'examinera plus les demandes d'asile des requérants qui ont été déboutés dans un pays de l'UE ou de l'EEE. Le Conseil a également adopté le relèvement des données biométriques d'un requérant.

Par 114 voix contre 67, le Conseil n'a pas voulu autoriser la Confédération à créer des centres d'hébergement collectifs pour les requérants récalcitrants et à limiter leurs déplacements. Le Conseil a adopté la clause d'admission pour raisons humanitaires, ne cédant pas ainsi au groupe UDC qui voulait un durcissement, et il n'a pas suivi la gauche qui voulait plus d'assouplissement. Selon le texte adopté par la Chambre basse, l'admission pour raisons humanitaires ne serait accordé que si le renvoi n'est pas licite ou ne peut-être raisonnablement exigé et en cas de détresse personnelle grave. L'admission humanitaire aurait pour avantage de donner le droit au regroupement familial et de faciliter la recherche d'un travail. Le National a décidé par 80 voix contre 74, que le Conseil fédéral pourrait supprimer tout ou partie de l'aide au développement aux Etats qui rechignent à récupérer leurs ressortissants déboutés. Les requérants n'auront en outre toujours pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant trois à six mois après le dépôt de leur demande d'asile. Une fois salariés, ils devront verser jusqu'à 10 % de leur revenu pour rembourser les frais occasionnés. Cette taxe a été adoptée par 91 voix contre 56. Et pour motiver les autorités cantonales à accélérer les procédures, le Conseil a adopté, contre l'avis du camp rose-vert qui aurait souhaité la prise en compte des frais effectifs et non des frais prévisibles, un système de forfaits globaux versés aux cantons.

Dans le but d'accélérer les procédures, le Conseil national a suivi la majorité de sa commission en limitant à un seul juge, au lieu de trois, l'instance de décisions de la Commission de recours en matière d'asile (CRA). La Chambre basse a, par 110 voix contre 69, autorisé les autorités suisses à prendre contact avec l'Etat d'origine déjà après une décision négative de première instance.

La majorité a également fixé des conditions strictes au droit au regroupement familial pour les personnes admises pour des raisons humanitaires, soit un logement approprié et la non dépendance à l'aide sociale.

Comme annoncé par le conseiller fédéral Christophe Blocher lors du débat d'entrée en matière, le Conseil fédéral a présenté en août, des propositions complémentaires et des modifications au projet de loi à l'intention de la commission du Conseil des Etats.