



Documentation pour la presse

Principales modifications à la loi sur l'asile (LAsi)

Exclusion de la reconnaissance de la qualité de réfugié pour les objecteurs de conscience et les déserteurs

Il découle de la jurisprudence de l'ancienne Commission de recours en matière d'asile (CRA)^{1,2} que les objecteurs de conscience et les déserteurs d'Erythrée se voient en règle générale accorder l'asile. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a confirmé la validité et le caractère normatif de cette pratique. Aussi l'Office fédéral des migrations (ODM) est-il tenu de l'observer.

Une conséquence de cette jurisprudence est qu'elle augmente également l'attrait de la Suisse pour les objecteurs de conscience et les déserteurs en provenance d'autres pays. En effet, les intéressés partent souvent, à tort, du principe que l'objection de conscience ou la désertion suffisent, à elles seules, pour obtenir le statut de réfugié en Suisse. Il arrive fréquemment que l'objection de conscience ou la désertion soient invoqués comme motifs d'asile en l'absence de toute persécution pertinente au regard du droit d'asile. Pour y remédier, il est essentiel qu'une réglementation claire et transparente soit prévue dans la loi. C'est pourquoi il est proposé que les personnes exposées à de sérieux préjudices ou craignant à juste titre de l'être *uniquement* au motif de l'objection de conscience ou de la désertion ne soient pas reconnues comme réfugiés en Suisse et n'y obtiennent donc pas d'asile (art. 3, al. 3, LAsi). En revanche, s'il existe des motifs pertinents sous l'angle du droit d'asile³, l'asile est toujours accordé aux objecteurs de conscience ou aux déserteurs (art. 3, al. 1, LAsi).

Lorsque la demande d'asile d'un objecteur de conscience ou d'un déserteur est rejetée, son renvoi de Suisse est prononcé. Le renvoi est exécuté pour autant qu'il soit licite⁴, raisonnablement exigible⁵ et techniquement possible⁶. Dans le cas contraire, l'intéressé est provisoirement admis en Suisse.

Sanctions pénales en cas d'activité politique menée en Suisse dans le seul but de motiver la qualité de réfugié

Il arrive régulièrement que des requérants d'asile qui ne peuvent faire valoir des faits pertinents sous l'angle du droit d'asile participent à des manifestations politiques ou publient des propos critiques vis-à-vis des autorités de leur pays de provenance. Ces activités ne

¹ Arrêt de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) du 20 décembre 2005 (JICRA 2006, 3/29).

² Le Tribunal administratif fédéral (TAF) est aujourd'hui compétent en matière de droit d'asile.

³ En vertu de l'art. 3, al. 1, LAsi, c'est le cas lorsque des personnes sont exposées à de sérieux préjudices dans leur pays de provenance ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion ou de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

⁴ Par exemple, en cas de menace de traitement inhumain dans le pays de provenance.

⁵ Par exemple, en cas de détresse médicale de la personne concernée.

⁶ Par exemple, s'il n'est pas possible de ramener la personne dans son pays de provenance, ni dans un pays tiers, en raison de la fermeture des aéroports.

visent souvent qu'à créer de nouveaux états de fait justifiant la qualité de réfugié. Ces abus doivent dorénavant être sanctionnés. La sanction pénale vise surtout les personnes qui prêtent assistance aux requérants dans la perpétration de leurs abus (art. 115 et 116 LAsi).

Suppression de la possibilité de présenter une demande d'asile à l'étranger

La Suisse est aujourd'hui le seul Etat européen à admettre le dépôt de demandes d'asile dans ses ambassades dans les pays de provenance des personnes concernées. Cette situation provoque un déséquilibre dans la répartition des demandes d'asile au détriment de la Suisse. Si en 2000, 665 demandes d'asile avaient été déposées à l'étranger, en 2007, leur nombre était déjà passé à 2632. De janvier à décembre 2008, 2676 demandes d'asile ont à nouveau été déposées à l'étranger. Or, l'entrée en Suisse n'est effectivement autorisée que dans un nombre restreint de cas. En 2007, 209 autorisations d'entrée ont été accordées en vue d'une procédure d'asile en Suisse. Sur les 2676 demandes d'asile déposées à l'étranger en 2008, l'entrée en Suisse n'a été accordée que dans 136 cas (chiffres disponibles le 5 janvier 2009).

Pour les personnes qui ne sont pas menacées mais désirent néanmoins s'établir en Europe, demander l'asile à l'étranger constitue un moyen simple de réaliser leur projet, puisque toute demande déposée à l'étranger, même manifestement vouée à l'échec, doit être examinée. Pour les représentations suisses à l'étranger comme pour l'ODM, cette situation nécessite l'engagement de ressources considérables, autant sur le plan du personnel que du point de vue financier.

En dépit de la possibilité de déposer une demande d'asile à l'étranger, notre pays figure, proportionnellement au nombre d'habitants, parmi les destinations les plus prisées d'Europe par les requérants d'asile. La possibilité de déposer une demande d'asile à l'étranger ne réduit donc en rien le nombre de requérants d'asile qui entrent illégalement en Suisse.

Les demandes d'asile posent aussi un autre problème à la Suisse :

Le règlement Dublin ne règle pas expressément la compétence s'agissant du traitement des demandes d'asile déposées en dehors de l'espace Dublin. Du point de vue juridique, les personnes qui ont déposé une demande d'asile à l'étranger puis se rendent illégalement dans un Etat Dublin ne relèvent pas de la compétence de la Suisse. Il n'en demeure pas moins que certains Etats Dublin ne partagent pas cet avis. Aussi un Etat Dublin risque-t-il de considérer la Suisse comme compétente lorsqu'un requérant dépose une nouvelle demande d'asile dans cet Etat après avoir préalablement déposé une demande initiale dans une représentation suisse à l'étranger. Pour la Suisse, cette situation est susceptible d'entraîner des charges considérables.

Les dispositions actuelles de la LAsi régissant la procédure en cas de dépôt de la demande d'asile à l'étranger doivent par conséquent être supprimées. Les personnes réellement menacées doivent cependant pouvoir bénéficier, comme jusqu'à présent, de la protection de la Suisse. Si l'on présume, dans un cas d'espèce, que la personne qui s'adresse à une représentation suisse risque d'être directement et gravement menacée, son entrée en Suisse peut être autorisée en lui délivrant un visa. En outre, la Suisse a la possibilité d'octroyer l'asile à des réfugiés se trouvant à l'étranger (art. 56 LAsi). Elle préserve ainsi sa tradition humanitaire.

Simplification de la procédure d'asile en cas de demandes de réexamen ou de demandes multiples

Aujourd'hui, un requérant d'asile peut prolonger son séjour en Suisse même après la clôture définitive de la procédure en déposant une demande de réexamen ou en reformant une

demande⁷. Afin d'éviter que la procédure ne puisse être retardée de manière abusive, il est prévu d'introduire une nouvelle procédure permettant de traiter ces demandes de manière rapide, uniforme et par écrit (art. 111b à 111d LAsi).

Les demandes multiples permettent aux intéressés de conserver le statut de requérant d'asile en regard de l'aide sociale et de l'exercice d'une activité lucrative. De ce fait, de telles demandes risquent d'être déposées même en cas de demande d'asile manifestement vouée à l'échec dans le but d'échapper à la suppression de l'aide sociale. Pour cette raison, les personnes formant une nouvelle demande sont à exclure du régime d'aide sociale durant toute la procédure. Ces personnes peuvent requérir l'aide d'urgence. Lorsqu'une nouvelle demande d'asile est déposée au-delà du délai de deux ans à compter de l'entrée en force de la décision d'asile ou de renvoi, elle fait l'objet d'une procédure ordinaire.

Principales modifications à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Introduction d'une obligation de preuve de l'inexigibilité du renvoi et désignation des Etats vers lesquels le renvoi s'avère raisonnablement exigible

L'ODM décide d'admettre provisoirement l'étranger si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (art. 83, al. 1, LEtr). La question de l'exigibilité du renvoi ou de l'expulsion demande généralement un examen approfondi de la situation dans le pays d'origine ou de provenance. Les recherches sont difficiles et l'ODM doit y consacrer beaucoup de temps, surtout lorsque le requérant se montre peu coopératif et cache des faits importants. C'est pourquoi il est proposé que l'intéressé doive à l'avenir apporter la preuve que l'exécution du renvoi ne peut être raisonnablement exigée pour des raisons personnelles (par exemple en cas d'absence d'un réseau social dans le pays d'origine ; art. 83, al. 5, LEtr).

La LAsi et la LEtr ne disent rien quant au degré de preuve s'agissant des obstacles à l'exécution du renvoi. Selon la jurisprudence du TAF, il faut actuellement que les requérants d'asile rendent vraisemblable l'inexigibilité du renvoi, de manière analogue à la qualité de réfugié (art. 7 LAsi). Vu la situation juridique peu claire, il y a lieu de régler la question en appliquant le principe du droit de la procédure selon lequel le requérant doit apporter la preuve formelle de ses allégations si la mesure ne peut être raisonnablement exigée pour des raisons personnelles (art. 83, al. 5, LEtr). Si ce dernier ne peut apporter de preuve formelle pour des raisons objectivement concevables, l'ODM réunit les faits lorsque ceux-ci lui sont beaucoup plus faciles à établir qu'au requérant. L'ODM est donc toujours tenu d'établir les faits d'office lorsque le requérant ne peut le faire. S'agissant des autres obstacles à l'exécution de la mesure, notamment lorsque celle-ci est considérée comme illicite ou ne peut être raisonnablement exigée de manière générale (par exemple en cas de guerre civile), il suffit que les allégations soient vraisemblables.

Désormais, le Conseil fédéral doit pouvoir désigner les Etats d'origine ou de provenance ou les régions dans lesquels l'exécution du renvoi est considérée de manière générale comme raisonnablement exigible (art. 83, al. 5*bis* et 5*ter*, LEtr). Cette présomption peut cependant être contestée par l'intéressé.

Limitation du choix du domicile s'agissant de personnes admises à titre provisoire

Au 31 décembre 2008, 22 958 personnes étaient admises provisoirement en Suisse, dont près de la moitié touchaient des prestations d'aide sociale. Selon les observations des

⁷ On parle de demandes multiples dès lors qu'une nouvelle demande d'asile a été déposée après qu'une demande d'asile négative est entrée en force.

cantons, les personnes concernées s'installent de plus en plus fréquemment dans les villes et les agglomérations urbaines. Cette tendance est favorisée par le fait que la loi permet aujourd'hui au requérant d'élire librement domicile dans le canton, ce qui entraîne des charges supplémentaires pour les communes d'une certaine taille. Dès lors, il est prévu d'introduire dans la LEtr une réglementation autorisant l'assignation d'un lieu de résidence ou d'un logement à la personne admise à titre provisoire qui touche des prestations d'aide sociale (art. 85, al. 5, LEtr). Cette adaptation répond à un vœu des cantons.

Éléments constitutifs de la détention en phase préparatoire et de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion dans la procédure Dublin

L'accord d'association à Dublin⁸ prévoit qu'un seul Etat soit responsable de l'exécution de la procédure d'asile dans l'espace Dublin. Dès lors que l'Etat Dublin compétent est disposé à accueillir un requérant d'asile, l'ODM prononce une décision de non-entrée en matière ; la personne concernée est alors renvoyée de Suisse (art. 34, al. 2, let. d, LAsi). Des mesures sont nécessaires pour garantir l'exécution du renvoi dans l'Etat Dublin compétent et empêcher les personnes concernées de passer dans la clandestinité. La détention en phase préparatoire et la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion sont dès lors adaptées en conséquence (art. 75 et 76 LEtr).

⁸ RO 2008 515