

## Session spéciale de mai 2004

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

---

10 mai 2004

Numéro 19/1

# dossierpolitique

---



## Session spéciale du Conseil national

Les parlementaires se sont réunis en session spéciale du 3 au 7 mai pour délibérer sur la révision partielle de la loi sur l'asile et la nouvelle loi sur les étrangers.

### Le Conseil national durcit la loi sur l'asile

*Premier à examiner cet objet, le Conseil national a approuvé au vote final par 98 voix contre 49 et 30 abstentions, au terme d'un débat fleuve, la révision partielle de la loi sur l'asile. Dans les grandes lignes, il a suivi le Conseil fédéral et la majorité de la commission. La version votée par la Chambre du peuple constitue un progrès dans la lutte contre les abus. Mais le Conseil national a aussi introduit le principe de l'admission pour motifs humanitaires. En prévision des débats au Conseil des Etats, le conseiller fédéral Blocher a déjà annoncé une série d'autres mesures de lutte contre les abus reconnus.*

### Les éléments principaux du projet

L'orientation du projet de révision du Conseil fédéral est claire : rendre la politique d'asile plus efficace, autrement dit accélérer les procédures, réduire les coûts, diminuer le nombre d'abus. A cet effet, le gouvernement propose entre autres les quelques nouveautés que voici :

- Règle de l'Etat tiers : elle prévoit que les requérants d'asile arrivant en Suisse en provenance d'un Etat tiers réputé sûr puissent être renvoyés dans cet Etat.
- Raccourcissement des délais : les délais de recours sur les lieux d'accueil et les aéroports seront abrégés. Le requérant sur le cas duquel l'autorité décide de ne pas entrer en matière a 5 jours, contre 30 précédemment, pour interjeter recours.
- Financement : désormais la Confédération accordera aux cantons une enveloppe forfaitaire.

En guise de compensation pour ces durcissements, l'admission à titre humanitaire sera inscrite dans la loi :

- Les requérants d'asile qui ne remplissent pas les conditions de réfugié mais dont le renvoi n'est pas jugé licite par les autorités suisses ou considéré par elles comme ne pouvant être raisonnablement exigé obtiennent désormais une admission à titre humanitaire, partant un accès facilité au marché du travail.

### Le Conseil national clairement favorable à l'entrée en matière

Dans le débat d'entrée en matière, le camp bourgeois était largement unanime sur les moyens de lutte contre les abus dans le domaine de l'asile devant être inscrits dans la nouvelle loi. Il a néanmoins décidé de renforcer

encore sur quelques points les propositions du Conseil fédéral. Il souhaite par exemple le retour au système du juge unique (contre trois jusqu'ici) pour statuer au sein de la Commission de recours en matière d'asile sur les décisions de recours. De même, les Etats qui ne sont pas disposés à reprendre chez eux les requérants déboutés en Suisse verront l'aide au développement que leur fournit la Suisse réduite ou supprimée. Pour sa part, la gauche a déclaré que ce projet de révision allait détériorer la réputation de la Suisse comme terre d'asile. Les propositions de non-entrée en matière et de renvoi ont toutes été rejetées.

### L'aide humanitaire comme moyen de pression

Lors des délibérations de détail, le Conseil national a suivi dans les grandes lignes le schéma proposé par la Commission. Il a adopté à une nette majorité (118 voix contre 58) la nouvelle règle de l'Etat tiers, appliquée d'ailleurs depuis le début du mois d'avril, selon laquelle la Suisse n'entre pas en matière sur la demande d'asile d'un requérant qui a déjà fait l'objet d'une décision négative dans un pays de l'UE ou de l'EEE. De même, la Chambre a entériné par 80 voix contre 74 le durcissement prévu par la Commission, qui demande que la Suisse puisse réduire ou supprimer l'aide au développement lorsque les Etats ne se montrent pas coopératifs en matière de réadmission de leurs propres ressortissants. Cette mesure doit servir de moyen de pression pour obtenir de ces pays qu'ils signent des accords de réadmission.

### Admission pour motifs humanitaires

La Chambre basse a également adopté le nouveau principe de l'admission pour motifs humanitaires proposé par le Conseil fédéral. Il s'agit de faciliter par là l'accès à une activité lucrative ainsi que le regroupement familial aux « réfugiés de fait ». Ce sont surtout les réfugiés qui fuient une guerre civile ou qui ont été victime de violence qui pourront profiter de ce nouveau régime. Une proposition visant la suppression de ce principe émanant de l'UDC a été refusée par 105 voix contre 66. Une motion du PDC souhaitant donner à cette admission pour motifs humanitaires une forme potestative a également échoué (par 104 voix contre 65).

**Accélération des procédures**

Le Conseil national a accepté les dispositions visant à accélérer la procédure. Ainsi à l'avenir, une décision de non-entrée en matière devra être notifiée dans les dix jours (au lieu de vingt) suivant le dépôt de la demande ; s'il y a des éléments à tirer au clair, le délai est étendu à 3 mois. Le délai de recours aux aéroports est ramené de 30 à 5 jours (88 voix contre 63). Enfin conformément au vœu de la Commission, un juge unique, au lieu de trois aujourd'hui, devra statuer sur les recours (91 voix contre 84).

Contre l'avis de la gauche, le Conseil national a approuvé par 113 voix contre 75 la proposition de la Commission de saisir d'autres données biométriques des requérants d'asile, en plus des empreintes digitales. La proposition de l'UDC exigeant que l'on interdise le travail pour toute la durée du traitement de la demande d'asile a toutefois été rejetée par 127 voix contre 54. Les réfugiés reconnus reçoivent un permis d'établissement sauf s'ils ont commis un délit. La demande relative à la construction de logements communautaires pour les requérants d'asile récalcitrants a été clairement rejetée. L'objet est transmis au Conseil des Etats.

**Conseil national favorable à une nouvelle loi sur les étrangers**

*Le Conseil national a également accepté à une forte majorité d'entrer en matière sur la nouvelle loi sur les étrangers, un objet très controversé. Les propositions de renvoi de l'UDC/PRD et de la gauche n'ont pas abouti. Plus de 200 propositions minoritaires et individuelles ont été présentées de sorte que les parlementaires ne sont pas arrivés au bout de l'examen détaillé du texte. Le Conseil national a assoupli le concept élaboré par le Conseil fédéral qui n'admet des ressortissants de pays non-membres de l'UE que s'il s'agit de travailleurs qualifiés. Toutefois, il refuse de réintroduire un statut proche de celui de saisonnier. Pour l'instant les résultats des délibérations vont dans le sens du Conseil fédéral et de la majorité de la Commission.*

**Objectifs principaux du projet du Conseil fédéral**

Le projet de loi du Conseil fédéral, devant remplacer la loi de 1931 en vigueur (LSEE), régleme principalement l'admission et le séjour des ressortissants d'Etats non-membres de l'UE ou de l'AELE (Etats tiers), dont le statut n'est pas régi par la législation sur l'asile. Les objectifs principaux de la loi sont de :

- limiter l'admission des ressortissants d'Etats tiers aux travailleurs qualifiés qui sont indispensables (système dual d'admission). En général, ces personnes

s'intègrent bien sur les plans économique et social ;

- améliorer le statut juridique des étrangers qui séjournent dans le pays (simplification des procédures lors du changement de canton, de profession, ou d'emploi et accès au regroupement familial) et
- lutter efficacement contre les abus (mesures contre les filières de passeurs et le travail au noir).

**Un débat sur l'entrée en matière riche en émotions**

Le débat sur l'entrée en matière s'est caractérisé par une polarisation des positions. Les innombrables amendements montrent que le projet est insatisfaisant. Tant les parlementaires de gauche que l'UDC se sont opposés à l'entrée en matière. Le PS et les Verts ont vu dans ce projet une loi défensive et policière ; ils estiment qu'il faut traiter tous les étrangers de manière identique – indépendamment de leur origine. Pour des raisons très différentes, le projet ne satisfait pas l'UDC, qui juge trop laxiste la réglementation du regroupement familial et la lutte contre les abus. De plus, ses porte-parole ont plaidé pour un assouplissement des critères d'admission des travailleurs accompagné d'une restriction des possibilités de regroupement familial, à condition de tenir compte des intérêts des différentes branches et régions tout comme de ceux de l'économie.

Les représentants du PDC et du PRD considèrent le projet du Conseil fédéral comme un document de travail valable. Il s'agit maintenant d'élaborer des solutions modérées. Le conseiller fédéral Blocher a déclaré en guise de conclusion que la loi sur les étrangers traite avant tout les aspects économiques, et non humanitaires de la question. Toujours selon lui, le système dual est la seule solution réaliste pour réglementer l'accès au marché du travail. Le Conseil national a rejeté les propositions de non-entrée en matière ou de renvoi au Conseil fédéral dans une proportion d'environ deux à un.

**Assouplissement du principe d'admission**

Lors des délibérations de détail, le Conseil national a largement suivi les propositions de sa commission. Il a ainsi décidé de n'admettre les étrangers sur le marché suisse du travail que dans la mesure où aucun travailleur de Suisse ou de l'UE ne peut être recruté à leur place. Le critère déterminant de l'admission est celui des intérêts généraux de l'économie. Par 94 voix contre 77, il a refusé à juste titre une proposition demandant que les intérêts particuliers de certaines branches ou régions soient pris en considération pour l'admission. Il a accepté l'ajout proposé par la Commission, qui veut que le Conseil fédéral entende également les partenaires sociaux avant de fixer le nombre des autorisations de séjour et des autorisations de courte durée. Les propositions

demandant que l'on tienne compte non seulement des conditions de rémunération et de travail usuelles de la profession et du lieu, mais aussi des données spécifiques aux branches, précisées notamment dans des conventions collectives de travail, ont essuyé un refus sec. Le même sort a été réservé à la volonté de subordonner l'octroi d'autorisations de travail à l'obligation pour l'employeur de créer des places de formation de base et de formation continue et de prévoir des mesures d'intégration.

Par 79 voix contre 75, la Chambre basse a décidé d'autoriser le recrutement non plus de la « main-d'œuvre qualifiée », mais de « la main d'oeuvre nécessaire à l'accomplissement de tâches spécifiques ». Cette décision discutable remet en question le principe du système d'admission dual, qui consiste à n'admettre que de la main-d'œuvre étrangère qualifiée. Le Conseil national a toutefois refusé par 93 voix contre 64 l'introduction d'autorisations saisonnières (de six mois) sans regroupement familial pour les branches de l'agriculture, de la construction et du tourisme. De même, il a fait échouer la proposition UDC d'inscrire dans la loi un objectif de stabilisation de la proportion de travailleurs étrangers ; il a estimé que l'immigration devait au contraire tenir compte de l'évolution démographique et sociale. Enfin d'extrême justesse, par 82 voix contre 81, la Chambre basse a adopté la proposition de la Commission d'intégrer dans la loi la réglementation actuelle des cas de rigueur pour les sans-papiers.

**Pour toute question :**

Hans Kaufmann, economiesuisse, Berne  
hans.kaufmann@eonomiesuisse.ch