

12. Politique d'asile et questions migratoires

Rosita Fibbi



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/219>

DOI : [10.4000/aspd.219](https://doi.org/10.4000/aspd.219)

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2008

Pagination : 197-217

ISBN : 978-2-940415-01-4

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Rosita Fibbi, « 12. Politique d'asile et questions migratoires », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 27-1 | 2008, mis en ligne le 03 juillet 2009, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/219> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.219>

12. Politique d'asile et questions migratoires*

L'APPROBATION en 2006 des nouvelles lois sur l'asile et les étrangers a fixé le cadre de la politique d'admission. 2007 a été dominé par la mise en œuvre de ces dispositions et une focalisation accrue sur la question de l'intégration, devenue l'arène de confrontation entre partis. Cette politisation de l'intégration a atteint une intensité inégalée jusqu'ici dans le climat tendu de la campagne électorale de l'automne 2007. Les nombreuses initiatives parlementaires et populaires sur ces sujets actuellement en cours laissent facilement prévoir que cette thématique restera inscrite en haut de l'agenda politique, en dépit du changement du conseiller fédéral en charge de l'Office fédéral des migrations en janvier 2008¹.

12.1. Politique internationale en matière de migration

12.1.1. Le Forum mondial sur la migration et le développement

En automne 2005, la publication à Genève du rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI), chargée par l'ONU de promouvoir le débat sur la gestion des migrations, a placé durablement la thématique du développement au centre de la question migratoire dans l'agenda politico-diplomatique international. Depuis lors, divers événements ont jalonné ce parcours: le Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, tenu dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies à New York en septembre 2006, a été suivi par une rencontre à Bruxelles, du 9 au 11 juillet 2007, la Belgique ayant pris l'initiative d'organiser la première réunion du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD).

 **Annuaire 2007**, n° 1, «Les développements à l'échelle mondiale», p. 187.

Le FMDD se veut un espace de discussion interactive pour les décideurs politiques, leur permettant de partager informations et idées au sujet de la migration et du développement et d'explorer les possibilités de nouvelles initiatives ou de nouveaux partenariats multipartites, afin d'aboutir à des résultats orientés vers l'action: des recommandations stratégiques, des bonnes pratiques, des programmes pilotes innovateurs, des partenariats et la possibilité d'apprendre de l'expérience des autres. Dans ce but, la rencontre a eu un format novateur articulé en deux parties: la première journée, qui a réuni les représentants de la société civile, a été suivie par deux jours de discussions gouvernementales. Le processus informel et non contraignant du FMMD traduit l'esprit de cette dynamique visant à remplacer la confrontation par la coopération et le partenariat entre pays impliqués dans les flux migratoires.

* Par Rosita Fibbi, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Université de Neuchâtel; Institut d'anthropologie et sociologie, Université de Lausanne.

¹ A la suite de l'élection du nouveau Conseil fédéral le 12 décembre 2007, qui a vu la non-réélection de Christoph Blocher, titulaire du Département fédéral de justice et police, c'est Eveline Widmer-Schlumpf qui sera à la tête de ce département dès le 1^{er} janvier 2008.

A côté des thèmes horizontaux comme les droits de l'homme, la parité entre les sexes et le renforcement des capacités, les travaux du forum se sont déroulés autour de trois problématiques principales: 1° «Développement du capital humain et mobilité du travail: maximiser les opportunités et minimiser les risques»; 2° «Transferts de fonds et autres ressources des diasporas: augmenter leur volume net et leur valeur de développement»; 3° «Renforcement de la cohérence au niveau institutionnel et politique et promotion des partenariats».

Depuis septembre 2007, la Belgique a passé le témoin aux Philippines, qui ont repris la présidence du FMMD; la prochaine rencontre du forum se tiendra à Manille en octobre 2008.

La Suisse, qui, sur la base de sa précédente Initiative de Berne, était un des pays promoteurs de la Commission mondiale sur les migrations internationales, a continué à manifester son intérêt pour le processus enclenché et compte s'impliquer dans la préparation de la rencontre de Manille.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, «Politique extérieure en matière de migration», pp. 187-188.

12.2. Politique extérieure suisse

12.2.1. Elargissement de la libre circulation à la Bulgarie et la Roumanie

La Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'Union européenne (UE) le 1^{er} janvier 2007. Les discussions entre la Suisse et l'UE sur l'élargissement de la libre circulation aux ressortissants des deux nouveaux pays membres de l'UE ont débuté à l'automne 2007 dans un climat particulier. Sur le front international, il est marqué par les résistances apparaissant au sein de l'Union européenne dans la mise en œuvre de la libre circulation des citoyens roumains. La Suisse fait valoir à cet égard que la pression sur la frontière sud du pays a augmenté depuis que le gouvernement italien a durci sa politique contre les migrants roumains, notamment les Roms². Des tensions analogues se manifestent également en France³.

A cela s'ajoutent, sur le front interne, des tensions sur la paix du travail en Suisse, avec l'impasse dans les négociations entre le patronat et les syndicats du secteur de la construction sur la nouvelle convention collective de travail. On se rappelle que les syndicats avaient appuyé le précédent élargissement du régime de libre circulation aux dix nouveaux membres en tablant sur les mesures d'accompagnement et, notamment, le renforcement des conventions collectives, pour déjouer les risques de sous-enchère salariale et sociale.

📖 **Annuaire 2004**, n° 1, «Politique de migration», pp. 218-219.

Le régime transitoire, d'une durée de sept ans, qui prévoit le maintien des restrictions sur le marché du travail, comporte une augmentation graduelle du nombre d'autorisations de séjour de courte et de longue durée. La date du début du régime transitoire n'a cependant pas encore été arrêtée⁴.

² «Schatten über Ausweitung der Personenfreizügigkeit. Auswirkungen italienischer Probleme», *Neue Zürcher Zeitung*, 8. November 2007.

³ «Paris accélère les expulsions de Roms avant la trêve d'hiver», *Le Courrier*, 10 novembre 2007.

⁴ «Schweiz legt Wert auf Schutzmechanismus. Vor Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien», *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Juli 2007. «Difficiles discussions sur la Roumanie et la Bulgarie», *Le Temps*, 8 novembre 2007.

Est également en discussion la durée de la clause de sauvegarde, qui permet, même après l'expiration du régime transitoire, de réintroduire des contingents pour ces deux pays en cas de forte immigration. La Suisse demande que la durée de la clause spéciale soit fixée à cinq ans. L'UE souhaite que cette clause prenne fin au terme de dix ans après l'adhésion de ces pays à l'Union européenne, comme cela avait été le cas lors du précédent élargissement à l'Est⁵.

12.2.2. Les partenariats de migration : pour une approche globale de la régulation des migrations

Principalement guidée par des intérêts de politique intérieure, la politique migratoire se dote depuis quelques années de composantes de politique étrangère. Face aux défis que représentent le nombre croissant de migrants et la complexification des flux migratoires, une approche unilatérale est jugée de plus en plus insuffisante pour réguler les migrations. La Suisse s'est faite la promotrice d'une réflexion multilatérale dans ce sens, avec l'Initiative de Berne en 2001 et le soutien à la création de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) en 2003.

Par ailleurs, au niveau opérationnel, la Suisse se heurte, comme d'autres pays d'accueil, aux difficultés de renvoyer dans leur pays de provenance les requérants d'asile déboutés et les personnes sans statut légal. Lors des négociations en vue de l'exécution des renvois, certains pays d'origine rappellent que la réadmission de leurs nationaux répond aux seuls intérêts de la Suisse et demandent des contreparties, dont certaines dépassent le cadre migratoire.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a donné mandat au groupe de travail interdépartemental IDAG Migration d'étudier les possibilités d'utiliser les instruments de politique extérieure dans le domaine des migrations et du retour. Le groupe définit ainsi cet instrument : « L'objectif à long terme de la Suisse doit être d'établir des partenariats de migration avec les pays d'origine et de transit des migrants. Les partenariats de migration aspirent à une conciliation équilibrée et équitable des intérêts face aux problèmes qui se posent dans les pays de départ, de transit et de destination. »⁶

Ainsi, les partenariats de migration sont désormais inscrits dans la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) ; ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

12.2.3. Freiner l'immigration irrégulière africaine

Par définition, il n'y a pas de statistiques sur les migrations irrégulières et encore moins sur les décès intervenus au cours de ces mouvements. Seul le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) articule publiquement des chiffres lorsque des événements tragiques surviennent. Ainsi, le

⁵ Office fédéral des migrations (ODM), *Quatrième session de négociation relative à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie*, communiqué de presse, 12 décembre 2007.

⁶ Interdepartementale Arbeitsgruppe « Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich », *Schlussbericht der IDAG Migration*, Bern, 2004, p. 13. Voir également Claudia De Matos et Denise Efonyi-Mäder, *Origine, définition et approches de la notion de partenariats de migration en Suisse*, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Université de Neuchâtel, 2007.

14 décembre 2007, lors d'une conférence de presse, le HCR a dénombré au moins 200 personnes mortes noyées ou disparues en mer à la suite de divers accidents qui s'étaient produits en Turquie, aux îles Canaries et au Yémen au cours de la seule semaine précédente⁷.

Dans le cadre d'une réponse à cette réalité, l'Office fédéral des migrations (ODM) s'est joint à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) afin de mener pour la première fois en Afrique un programme d'information visant à «sensibiliser les jeunes aux risques qu'ils encourent en choisissant la voie de l'immigration illégale»⁸. Le programme, conduit dans certaines régions du Cameroun et du Nigeria, porte le nom évocateur de «A la mémoire de Fodé et Yaguine», ces deux Guinéens âgés de 14 et 15 ans qui, portant sur eux une lettre touchante adressée aux «membres et responsables d'Europe»⁹, sont morts dans le train d'atterrissage d'un avion en 1999.

12.2.4. Promouvoir le retour des requérants déboutés

L'ODM a mis sur pied un programme d'aide au retour pour les ressortissants des Balkans détenteurs d'un permis de réfugié ou d'un permis F ou N ainsi que pour les requérants déboutés. Le programme, qui se termine à la fin 2007, vise en premier lieu les membres des minorités ethniques et les personnes vulnérables, au titre desquelles on compte les femmes seules, les personnes traumatisées et les personnes âgées; il leur assure un suivi sur place, une fois qu'ils sont installés dans le pays.

Il existe en outre une aide individuelle pour les requérants d'asile et les réfugiés, qui comporte l'organisation du voyage, un forfait de 1000 francs suisses par adulte et 500 francs par enfant, et une aide complémentaire. L'ODM collabore avec l'OIM et la Direction du développement et de la coopération (DDC), qui concentre son aide surtout sur la stabilisation de cette région.

L'ODM a supprimé l'aide au retour pour les requérants d'asile déboutés provenant de l'Union européenne (UE), au motif des abus commis par des Tsiganes provenant de Roumanie¹⁰.

Par ailleurs Berne collabore déjà avec des pays de l'UE dans le cadre du projet pilote «Return», qui concerne l'organisation de vols communs pour rapatrier les clandestins récalcitrants¹¹. Enfin, aucun nouvel accord de réadmission n'est entré en vigueur en 2007.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, «Des retours et des renvois», p. 210.

A la suite des incidents, parfois mortels, lors de renvois de personnes en séjour irrégulier ou de requérants déboutés, le législatif a commencé à réglementer la procédure et l'usage de la contrainte. Le projet de Loi sur l'usage de la contrainte

⁷ HCR, *Plus de 200 boat peoples portés disparus ou noyés au cours de plusieurs incidents*, conférence de presse, 14 décembre 2007, <<http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opedoc.htm?tbl=NEWS&id=47626dbe5>> (consultation: 14 décembre 2007).

⁸ ODM, *Campagne de sensibilisation en Afrique sur la migration irrégulière*, communiqué de presse, 28 novembre 2007. Charlie Pegg, «La Suisse éduque les migrants à rester chez eux», *Terra economica*, 18 juillet 2007, <<http://www.terra-economica.info>> (consultation: 15 novembre 2007).

⁹ <http://www.observatoircitoyen.be/article.php3?id_article=515> (consultation: 14 décembre 2007).

¹⁰ ATS, *Aide au retour supprimée pour les requérants provenant de l'UE*, 17 mai 2007.

¹¹ <<http://www.ch.iom.int/fr/programme/tif.html>> (consultation: 15 novembre 2007).

(LUSC), discuté au Conseil national en octobre 2007, prévoit la possibilité de recourir éventuellement aux « tasers », des armes à électrochocs. Ceux-ci, déjà en dotation dans d'autres pays, ont causé la mort de personnes refoulées et sont à ce titre vivement contestés par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)¹².

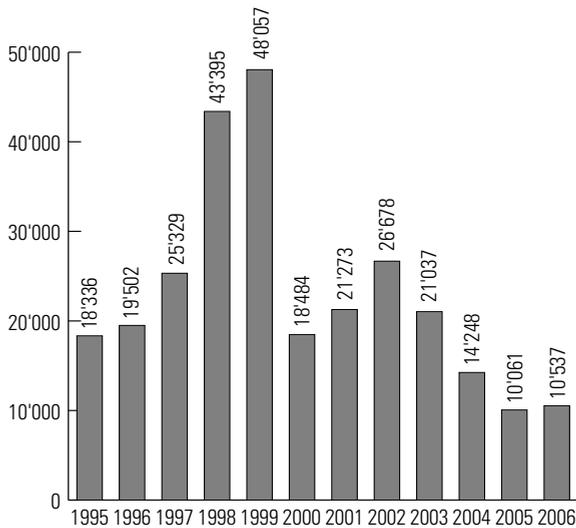
12.3. Politique d'asile

12.3.1. Statistiques en matière d'asile

▣ Demandes d'asile déposées en 2006

En 2006, quelque 10 537 personnes ont demandé l'asile en Suisse, en légère augmentation (4,7 %) par rapport à l'année 2005. Cela représente une inversion de la tendance à une forte baisse qui avait marqué les deux années précédentes (−30% en 2005 et −32% en 2004). En Europe, on observe une évolution contrastée : certains pays ont été confrontés à une augmentation des demandes d'asile (Suède, Pologne et Pays-Bas) alors que d'autres ont connu une baisse (Allemagne, Belgique, France, Grande Bretagne).

Graphique 12.1: Evolution des demandes d'asile, 1996-2006



Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2006*, janvier 2007.

Depuis le début des années 2000, les groupes de demandeurs d'asile les plus importants numériquement proviennent de la région balkanique. Si la Serbie, désormais séparée du Monténégro, est encore en 2006 le premier pays d'origine (11,6%), la part de cette région s'est sensiblement réduite. Deux pays ont vu une augmentation substantielle du nombre de leurs requérants : l'Erythrée (+655%)

¹² OSAR, *Loi sur l'usage de la contrainte: pas de refoulement à tout prix*, communiqué de presse, 2 octobre 2007.

et la Chine (+446%), qui deviennent respectivement le deuxième et le cinquième pays d'origine en 2006. L'Irak, qui a connu une augmentation de 74 %, est le troisième pays de provenance, suivi par la Turquie. Dans 3 % des cas, il n'a pas été possible d'identifier l'origine nationale des demandeurs d'asile.

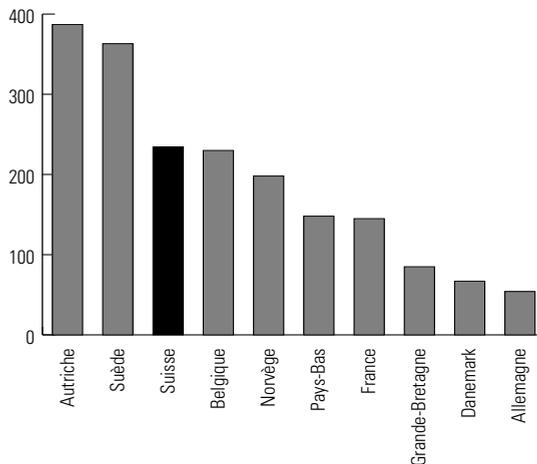
Tableau 12.1 : Evolution des demandes d'asile, 2005-2006, selon le pays d'origine

Rang	Nation	Demandes d'asile 2005	Demandes d'asile 2006	En % du total
1.	Serbie-et-Monténégro	1 506	1 225	11.6
2.	Erythrée	159	1 201	11.4
3.	Irak	468	816	7.7
4.	Turquie	723	693	6.6
5.	Chine (RP)	87	475	4.5
6.	Russie	375	426	4.0
7.	Sri Lanka	233	328	3.1
8.	Etat inconnu	314	319	3.0
9.	Iran	291	302	2.9
10.	Géorgie	397	287	2.7
	Autres nations	4 740	4 465	42.4
	Total	9 293	10 537	100

Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2006*, janvier 2007.

Pour l'année 2006, l'ordre du classement des pays européens selon le nombre de demandeurs d'asile en proportion de leur population n'a pas connu de changements majeurs : la Suisse figure encore une fois en troisième position, derrière l'Autriche et la Suède et devant la Norvège (voir graphique 12.2). En revanche ce rapport entre demandes d'asile déposées et nombre d'habitants a nettement diminué dans tous les pays : il est par exemple passé de 489 à 387 en Autriche et de 293 à 234 en Suisse.

Graphique 12.2: Demandes d'asile par rapport à 100 000 habitants en Europe de l'Ouest, 1^{er} janvier 2005-30 septembre 2006



Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2006*, janvier 2007.

□ Octroi de l'asile

En 2006, l'ODM a octroyé l'asile à 1857 personnes, dont 1024 dans le cadre d'un regroupement familial (55%). Cela représente une augmentation des reconnaissances du statut de réfugié de 24 % par rapport à 2005. Etant donné la diminution du nombre de demandes déposées, le taux moyen de reconnaissance de la qualité de réfugié sur le total des décisions intervenues a, quant à lui, augmenté pour atteindre 19,5 % (+43%) en 2006 contre 13,6 % en 2005 et 9,2 % en 2004. Cette moyenne recouvre des taux très variables d'une nationalité à l'autre: elle se situe autour de 86 % pour les Erythréens, 64 % pour les Tunisiens, 50 % pour les Turcs et 54 % pour les Togolais. Ce taux descend à 28 % pour les Sri Lankais, 16 % pour les Irakiens et 11 % pour les Chinois.

Quelque 5193 personnes ont bénéficié d'une admission provisoire en 2006, soit 17 % de plus que l'année précédente; comme pour 2005, ce sont essentiellement des Irakiens et des Serbes.

La tendance à la contraction du nombre de décisions de non-entrée en matière (NEM), apparue depuis 2004, se poursuit avec une réduction de 27 % en 2006 par rapport à l'année précédente. En diminution également, le nombre des demandes rejetées: 5840 en 2006, à savoir -16% par rapport à 2005.

Tableau 12.2: Personnes relevant du domaine de l'asile (état à fin décembre 2005 et 2006)

	31.12.2005	31.12.2006	Variation (%)
Effectif total	71 770	68 131	-5.1
Réfugiés reconnus	23 577	23 262	-1.3
Admissions provisoires	24 453	25 244	3.2
Total dans le processus procédure	13 694	11 653	-14.9
Total dans le processus exécution des renvois	10 046	7 972	-20.6

Source: ODM, *Statistique en matière d'asile 2006*, janvier 2007.

Comme par le passé (hormis la seule exception de 2000, avec le retour volontaire des Kosovars), une grande partie des départs - 50 % en 2006 - sont non officiels¹³. L'asile a été révoqué pour 1643 réfugiés reconnus, aucun danger ne menaçant plus ces personnes. Par ailleurs, l'ODM a levé l'admission provisoire pour 4401 personnes: comme en 2005, la plupart sont des ressortissants de la Serbie et de la Bosnie-Herzégovine ayant bénéficié d'une réglementation cantonale humanitaire.

Globalement, les personnes relevant du domaine de l'asile ont diminué en 2006 pour s'établir à un effectif de 68 131 par rapport aux 71 770 personnes à fin décembre 2005 (-5,1%); elles représentent 4,5 % de la population étrangère et 0,9 % de la population résidente en Suisse.

12.3.2. Ordonnance d'application et révision de la Loi sur l'asile

La nouvelle Loi sur l'asile (LAsi), approuvée en votation populaire en septembre 2006, prévoit notamment la non-entrée en matière sur les demandes d'asile en cas d'absence de documents d'identité ou de séjour dans un pays tiers

¹³ Sont classés comme départs non officiels le retour volontaire mais non annoncé, la réémigration vers un pays tiers ainsi que la présence en Suisse sans autorisation valable (sans-papiers).

considéré comme sûr ; en outre, elle durcit les mesures de contrainte en vue de l'expulsion et supprime l'aide sociale pour tous les requérants déboutés. En revanche, elle facilite l'accès au marché du travail pour les détenteurs d'une admission humanitaire.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, « Adoption de la révision de la Loi sur l'asile », pp. 198-199.

L'entrée en vigueur de la loi a été échelonnée. Le premier volet des normes de la LAsi, mis en œuvre en 2007 déjà, concerne la réglementation relative à la non-entrée en matière pour absence de papiers ; celle-ci avait été fortement contestée lors de la votation de septembre 2006. L'OSAR, qui a analysé 993 décisions de non-entrée en matière prononcées depuis le 1^{er} janvier 2007, trouve que les critères les plus sévères sont appliqués, au point que sont refusés aussi les requérants provenant de pays en proie à la violence, tels l'Irak, le Sri Lanka ou l'Afghanistan¹⁴.

Ainsi, à un an du vote de la loi, l'OSAR estime que le Conseil fédéral ne tient pas les promesses faites alors aux votants d'entrer en matière sur les cas de requérants ayant besoin de protection, même s'ils sont dépourvus de papiers d'identité. Dans l'ordonnance d'exécution de la loi, le Conseil fédéral a ainsi adopté des mesures qui empêchent l'entrée en matière. Ce faisant, selon l'OSAR, le Conseil fédéral vide de leur substance les garde-fous posés par la loi¹⁵.

En janvier 2008 entrera en vigueur le deuxième volet de la nouvelle loi, qui comporte l'exclusion de l'aide sociale pour tous les requérants déboutés. Introduite en avril 2004, l'exclusion de l'aide sociale concernait jusqu'ici les seuls requérants d'asile frappés de NEM.

📖 **Annuaire 2007**, n° 1, « Référendum et issue de la votation », pp. 194-196.

Rappelons que l'aide sociale émerge au budget fédéral alors que l'aide d'urgence relève du budget des cantons et des communes¹⁶. A partir du 1^{er} janvier 2008, les cantons recevront une aide forfaitaire se montant à 6000 francs par cas (contre les 1800 francs actuels) pour l'aide d'urgence qu'ils verseront aux personnes exclues de l'aide sociale.

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) voit avec préoccupation l'augmentation des demandes d'asile en provenance de l'Erythrée (voir plus haut section 12.3.1), qui est le fait de déserteurs et réfractaires au service militaire ; il impute cette évolution, qui n'a pas de pareille en Europe, aux effets considérés comme néfastes d'un jugement de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) en 2005¹⁷. La CRA avait alors estimé que ces personnes devaient se voir reconnaître la qualité de réfugiés. Pour contrer ce phénomène, le DFJP prépare un arrêté fédéral urgent visant à modifier la Loi sur l'asile afin d'éliminer l'octroi automatique du statut de réfugié dans ces cas et de rétablir une procédure individuelle.

L'OSAR qualifie de surréaliste cette proposition, la Suisse n'ayant jamais reconnu la désertion comme un motif d'asile. En revanche, selon l'organisme

¹⁴ « Querelle autour des requérants sans papier », *Le Temps*, 20 juillet 2007.

¹⁵ OSAR, *Une promesse réitérée mais non tenue*, communiqué de presse, 24 octobre 2007.

¹⁶ ODM, *Aide des requérants d'asile/personnes admises à titre provisoire*, informations juridiques, 13 décembre 2007.

¹⁷ Les tâches de la CRA ont été dévolues au Tribunal administratif fédéral, créé en janvier 2007 (voir plus bas section 12.3.3).

d'aide aux réfugiés, la CRA avait conclu que les déserteurs risquaient de graves sanctions et qu'à ce titre ils avaient droit à une protection. « M. Blocher ne peut pas exclure la désertion ou l'objection de conscience, puisqu'elles ne donnent pas droit à l'asile. Et s'il exclut les mauvais traitements, il contrevient à la loi, voire à la constitution », affirme Yann Golay, porte-parole de l'OSAR¹⁸.

12.3.3. La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral

Depuis quelque temps, une tension se manifeste entre le ministre de la Justice, Christoph Blocher, et les instances judiciaires auxquelles est demandée la tâche d'interpréter la mise en application des normes¹⁹, notamment en matière d'asile.

📖 **Annuaire 2007**, n° 1, « La jurisprudence de la CRA », pp. 196-197.

Le nouveau Tribunal administratif fédéral, dont l'activité a démarré en janvier 2007, a hérité – entre autres – des tâches dévolues jusqu'ici à la Commission de recours en matière d'asile (CRA), ainsi que des tensions entre pouvoirs exécutif et judiciaire. Ainsi, dans une décision de principe du 11 juillet 2007, le TAF a jugé qu'une non-entrée en matière ne peut être prononcée que si l'absence de qualité de réfugié est manifeste au terme d'un examen sommaire. Quand cela n'est pas le cas, les « vérifications nécessaires » doivent être engagées dans le cadre d'une procédure ordinaire.

L'ODM voit dans la décision du Tribunal administratif fédéral la confirmation de ses propres décisions²⁰. Selon l'OSAR, au contraire, les dispositions des ordonnances relatives à la révision de la Loi sur l'asile neutralisent la décision de justice rendue par le nouveau TAF. L'organisation faitière des œuvres d'entraide actives dans l'aide aux réfugiés s'indigne du non-respect de la séparation des pouvoirs en matière d'asile²¹.

12.3.4. Monitoring des non-entrées en matière

Depuis 2004, les requérants frappés d'une non-entrée en matière se voient privés de l'aide sociale et ne reçoivent qu'une aide d'urgence, s'ils en font la demande. Trois ans après la mise en œuvre de cette décision, l'ODM tire un bilan positif du dispositif car le nombre de personnes déposant une demande manifestement infondée est en diminution et le nombre de cas sollicitant l'aide d'urgence est limité (1 personne sur 3) et en diminution²².

Solidarité sans frontières²³ rétorque que le sort des personnes frappées d'une NEM est largement inconnu car seuls 20 % d'entre elles effectuent un « départ contrôlé »²⁴; d'après les contacts de terrain, les « NEM » choisissent la clandestinité ou poursuivent leur quête dans un autre pays, mais peu rentrent dans leur pays d'origine.

¹⁸ « Blocher prend les déserteurs érythréens dans son collimateur », *Le Courrier*, 25 octobre 2007.

¹⁹ « La montée en puissance des juges », *Le Temps*, 13 janvier 2007.

²⁰ « Nouvelle Loi sur l'asile : les premiers jugements suscitent la controverse », *Le Temps*, 24 août 2007.

²¹ OSAR, *Une promesse réitérée mais non tenue*, communiqué de presse, 24 octobre 2007.

²² ODM, *Bilan globalement positif après trois années*, communiqué de presse, 6 septembre 2007.

²³ L'ONG Solidarité sans frontières est issue de la fusion de deux associations : la Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz (BODS) et l'Asylkoordination Schweiz (AKS).

²⁴ « Peu de requérants déboutés d'office prétendent à une aide d'urgence », *Le Temps*, 7 septembre 2007.

12.3.5. Création de l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

La coalition de citoyens qui s'était opposée aux lois sur l'asile et sur les étrangers approuvées en septembre 2006, dénonçant leur inhumanité et leur inefficacité, s'était engagée au lendemain du vote à créer un « Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers ». Avec la conviction que « les nouvelles lois, présentées comme le moyen de lutter contre les abus, en réalité mettent en danger des réfugiés, créent plus de sans-papiers, plus de situations irrégulières et, le cas échéant, plus de délinquance »²⁵, cette coalition, qui réunit des femmes et des hommes de toutes tendances, de toutes professions et de tous les cantons, a tenu le 8 février 2007 l'assemblée constitutive du nouvel observatoire. Sa tâche est de veiller à une application conforme au droit international et à la tradition humanitaire du pays, en sachant que la politique suisse de migration va continuer à se durcir.

L'observatoire, qui se veut indépendant financièrement, recueille et diffuse des informations factuelles basées sur des exemples concrets, dans l'ensemble de la Suisse. Il dresse des fiches décrivant des cas réels, dont l'authenticité est soigneusement vérifiée et qui, aux yeux des animateurs de l'observatoire, attestent d'une application inhumaine ou contraire au droit international des lois sur l'asile et sur les étrangers. L'observatoire ne défend pas juridiquement les personnes concernées; son objectif est la sensibilisation de l'opinion publique, à travers l'information aux médias, aux parlementaires, aux organisations de défense des réfugiés et des étrangers ainsi qu'aux institutions internationales. Aussi joue-t-il plutôt un rôle d'intermédiaire entre le terrain, où s'appliquent concrètement les lois, et les acteurs du débat public sur l'asile et la migration.

L'Observatoire du droit d'asile et des étrangers a démarré à Genève comme projet pilote en avril 2007²⁶. Il est prévu que deux autres projets régionaux soient mis en place dans les prochains mois, à Saint-Gall et à Lugano, alors qu'une structure centrale, chargée notamment des analyses, sera située à Berne²⁷.

12.4. L'admission dans la politique de migration

12.4.1. Evolution des entrées en Suisse

La tendance se dessine déjà depuis quelques années : l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'UE continue de se répercuter sur la composition de la population étrangère résidant en Suisse. En août 2007, on enregistre ainsi une augmentation du nombre de ressortissants provenant des 27 Etats membres de l'Union européenne (UE 27) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) de 3,2 % et une diminution de celui des citoyens d'Etats non membres de l'UE ni de l'AELE de 1,1 % par rapport à l'année précédente²⁸. En août 2007, 60 % des étrangers résidant en Suisse provenaient de l'UE ou de l'AELE contre 55 % en 2003.

²⁵ <<http://www.migrantsrightswatch.ch>> (consultation : 14 décembre 2007).

²⁶ <<http://www.stopexclusion.ch/observatoire>> (consultation : 14 décembre 2007).

²⁷ Comité provisoire de l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers, *Newsletter*, octobre 2007.

²⁸ ODM, *Augmentation du nombre de ressortissants de l'UE 27/AELE*, communiqué de presse, 8 octobre 2007.

En juin 2007, la dernière étape de l'ALCP entre en vigueur : les ressortissants de l'Europe des Quinze (UE 15) peuvent s'installer en Suisse pour autant qu'ils aient un contrat de travail. Alors que Serge Gaillard, du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), tire un bilan positif de l'ouverture – «l'accroissement du nombre d'étrangers est inférieur à la moyenne de ces dix dernières années»²⁹ –, les syndicats observent une pression sur les salaires dans les secteurs qui ne sont pas soumis à une convention collective.

La libre circulation complète des Quinze est soumise encore pendant un an à un régime probatoire. Si, entre le 1^{er} juin 2007 et le 31 mai 2008, l'immigration en provenance des anciens membres de l'UE devait être supérieure de 10 % à la moyenne des trois dernières années, une clause de sauvegarde pourrait être actionnée, qui permettrait de réintroduire des contingents d'autorisation pour une durée de deux ans³⁰. L'Assemblée fédérale décidera en été 2008 si elle entend poursuivre ou non les accords sur la libre circulation des personnes et sa décision sera soumise au référendum facultatif.

Conformément aux objectifs de la nouvelle politique d'admission, la majorité (76 %) des travailleurs étrangers ayant immigré en Suisse ces dix dernières années avaient suivi une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire³¹.

12.4.2. Gestion des admissions : problèmes ouverts

La nouvelle Loi sur les étrangers (LEtr) concerne les ressortissants des pays tiers et consacre le principe d'une immigration sélective, réservée aux seuls détenteurs de qualifications élevées, en opposition à la libre circulation pour les citoyens UE-AELE prévue dans les accords bilatéraux. Elle améliore l'intégration des étrangers admis sur le territoire en leur octroyant la liberté de choisir le travail et le lieu de résidence. Elle lie le regroupement familial à la fréquentation de cours de langue et d'intégration.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, «La Loi sur les étrangers», pp. 202-203.

Dans le cadre de la consultation sur l'ordonnance relative à l'admission des ressortissants des pays tiers en provenance desquels seule la migration hautement qualifiée est admise, les milieux universitaires et de la recherche s'inquiètent. Ils craignent des difficultés accrues découlant des nouvelles normes qui restreindraient les possibilités d'attirer et de garder des étudiants et des chercheurs non européens³² au moment où la compétition entre hautes écoles au niveau international s'intensifie.

Le président du Conseil des écoles polytechniques fédérales et les recteurs contestent en particulier la limitation à huit ans maximum du séjour étudiant, trop court pour mener à bien bachelor, master et doctorat, ainsi que l'interdiction faite aux étudiants étrangers d'avoir un travail accessoire pendant les six premiers mois. Finalement, ils relèvent l'absurdité qui consiste à faire repartir chez eux les étudiants avec leur thèse en poche s'ils n'ont pas trouvé un emploi

²⁹ «La Suisse abat ses dernières frontières», *Tribune de Genève*, 1^{er} juin 2007.

³⁰ «Ces étrangers qui n'en sont presque plus», *Le Courrier*, 12 septembre 2007.

³¹ OFS, *Immigration de personnes de nationalité étrangère bien qualifiées*, communiqué de presse, 20 février 2007.

³² «Colère des scientifiques : trop de barrières aux étudiants étrangers», *Le Temps*, 9 septembre 2007.

immédiatement à la fin de leurs études. Ils plaident pour que les diplômés soient exclus de la règle de la priorité aux travailleurs indigènes et des contingents cantonaux pour les autorisations de séjour.

La nouvelle politique d'admission vise à augmenter les flux d'immigration directement liés au marché du travail et à limiter ceux relatifs aux regroupements familiaux. D'ailleurs, pour la première fois en 2007, la proportion des entrées au titre du regroupement familial est descendue en dessous de celles au titre de la prise d'emploi (respectivement 36,2 % vs 37,6 %)³³.

Au moment où en France la polémique fait rage avec l'introduction de tests ADN pour le regroupement familial, l'opinion publique découvre que ceux-ci sont appliqués en Suisse depuis 2004, ainsi que dans d'autres pays européens comme le Royaume-Uni. En Suisse sont concernés essentiellement les ressortissants de divers pays africains mais aussi – entre autres – d'Afghanistan, d'Irak et du Sri Lanka³⁴. La nouvelle Loi sur les étrangers ne mentionne pas ces tests, laissant la matière dans un certain flou juridique, selon l'ONG Humanrights.ch³⁵.

Finalement, ni la nouvelle loi ni l'ordonnance ne traitent de la question des sans-papiers, alors que le problème a été porté dans le débat public depuis l'an 2000 par les premières mobilisations des Kosovars déboutés. La question présente plusieurs facettes, dont celle étudiée par le conseiller national radical John Dupraz pour le compte du Conseil de l'Europe. Le député a rendu un rapport sans concessions sur les conditions de travail des sans-papiers dans l'agriculture européenne, qualifiées d'« esclavagisme moderne »³⁶. Le document plaide entre autre pour une homogénéisation des réglementations ainsi que pour un renforcement des sanctions contre les infractions au droit du travail³⁷.

Dans un récent rapport, le Conseil de l'Europe a recommandé les régularisations collectives comme outil de politique générale et comme défense des droits humains³⁸. Au vu de l'ampleur de l'immigration illégale et de la nécessité d'une action concertée au niveau européen, le Conseil de l'Europe plaide pour que les régularisations soient envisagées et accompagnées de mesures telles que le renforcement de la gestion administrative et la lutte contre le travail illégal. Il propose également la « régularisation au mérite », qui consisterait à récompenser par un permis le migrant irrégulier qui aurait notamment appris la langue locale, occupé un emploi stable et payé ses impôts. Il s'agit en fait d'une régularisation au cas par cas, comme celle qui pourrait éventuellement être envisagée en Suisse.

³³ ODM, *Etrangers entrés en Suisse par motif d'immigration, 5.2006-4.2007*, <[³⁴ « Regroupement familial : la Suisse procède déjà à des tests ADN », *Le Temps*, 20 septembre 2007.](http://www.bfm.admin.ch/>thèmes >statistiques >statistique des étrangers >résultats actuels >avril 2007.</p></div><div data-bbox=)

³⁵ *Regroupement familial et tests ADN : flou juridique*, <http://www.humanrights.ch/home/fr/idart_5364-content.html?zur=79> (consultation : 14 décembre 2007). Parlement suisse, 07.3761. *Motion. Pour une clarification en matière de tests ADN lors des demandes de regroupement familial*, déposée par Carlo Sommaruga au Conseil national le 5 octobre 2007.

³⁶ John Dupraz, *L'agriculture et l'emploi irrégulier en Europe*, doc. 11114, Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, 20 décembre 2006.

³⁷ « L'Europe ouvre les yeux sur les esclaves de l'agriculture », *Le Courrier*, 1^{er} février 2007.

³⁸ John Greenway, *Regularisation Programmes for Irregular Migrants*, doc. 11350, Committee on Migration, Refugees and Population, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 6 July 2007.

12.4.3. Schengen et Dublin : participation de la Suisse au modèle transitoire du SIS

Le Système d'information Schengen (SIS), un fichier commun à l'ensemble des Etats membres de l'espace Schengen et qui réunit les informations sur les personnes recherchées, sera renforcé pour lutter contre la délinquance transfrontalière et le terrorisme. Il sera également employé dans la gestion des flux migratoires, qui revêt une importance croissante depuis l'adoption par les Etats du Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains le 28 février 2002 et du plan d'action concernant la gestion des frontières extérieures du 13 juin 2002³⁹.

Dans ce cadre, les renseignements seront accessibles à Europol et Eurojust et pourront être transférés à des pays et des organes tiers. Cela rend d'autant plus cruciale la protection des données à caractère personnel, qui doit correspondre à certains standards européens. Des droits d'accès et de rectification et les voies de recours y relatives sont ainsi reconnus par la Convention de Schengen aux personnes, qu'elles soient ou non ressortissantes d'un Etat membre de l'espace Schengen.

La Suisse entend appliquer aussi rapidement que possible l'accord de Schengen et Dublin. Toutefois, le système de Schengen amélioré, le SIS II, sera opérationnel seulement en décembre 2008 : la Suisse mise à l'avenir directement sur le SIS II⁴⁰. En attendant, elle adhérera à la solution transitoire, qui sera opérationnelle à fin 2007⁴¹.

Pour l'application intégrale des acquis de Schengen et Dublin, la Suisse devra reprendre le code frontières Schengen et motiver l'éventuel refus d'entrée d'un étranger dans un aéroport. L'OSAR demande que le recours contre le refus d'entrée ait un effet suspensif⁴². Par ailleurs, les compagnies aériennes seront contraintes de communiquer aux autorités des données personnelles concernant leurs passagers, dans le but de lutter contre l'immigration illégale. Cela comporte une modification de la nouvelle Loi sur les étrangers⁴³.

L'Union européenne a demandé à la Suisse de participer à FRONTEX, l'agence commune de contrôle des frontières, dans le cadre de l'acquis de Schengen. L'agence, opérationnelle depuis octobre 2005, épaula les efforts des pays du Sud face à l'immigration irrégulière par voie maritime. Mais elle n'a pas la dotation d'équipement souhaitée. La Suisse est prête à fournir personnel et matériel ; cette disponibilité ne se concrétisera toutefois qu'après l'entrée en vigueur de l'Accord d'association à Schengen/Dublin, prévue pour le 1^{er} novembre 2008, une fois que l'accord aura été ratifié par tous les pays de l'UE.

³⁹ « Evolution du système d'information de Schengen », *Le Temps*, 5 mars 2007.

⁴⁰ « Les frontières mieux surveillées », *Le Temps*, 16 février 2007.

⁴¹ « "SISone4all" auch für die Schweiz », *Neue Zürcher Zeitung*, 16 May 2007.

⁴² OSAR, *Prise de position relative aux ordonnances sur l'asile et les étrangers ainsi qu'en lien avec l'association de la Suisse aux dispositifs de Schengen et Dublin*, 4 juin 2007, <http://www.osar.ch/2007/05/30/070530_beglbrief?appendLang=fr> (consultation : 14 décembre 2007).

⁴³ DFJP, *Nouvelle procédure en cas de décision de refus d'entrée prononcée à la frontière*, communiqué de presse, 28 mars 2007.

12.5. Politique d'intégration

L'admission étant désormais réglementée avec l'approbation des lois sur les étrangers et sur l'asile, c'est la question de l'intégration qui occupe le devant de la scène politique et médiatique. Depuis l'an dernier, un des aspects les plus discutés est le contrat d'intégration. La nouvelle Loi fédérale sur les étrangers et la nouvelle Ordonnance sur l'intégration prévoient cet instrument, mais les cantons sont libres d'en faire usage ou non. Les conventions d'intégration comportent le plus souvent l'obligation de suivre un cours de langue, pour les migrants qui présentent des problèmes ou nécessitent un encouragement individuel. Mais certains milieux exigent que ces contrats soient généralisés.

📖 **Annuaire 2007**, n° 1, « Politique d'intégration », pp. 200-202.

En septembre 2007, la Commission fédérale des étrangers (CFE) s'est penchée sur cette question. Elle redoute que l'application de cet instrument ne conduise à des pratiques discriminantes et arbitraires, notamment lors du regroupement familial⁴⁴. Elle doute également de l'efficacité de mesures obligatoires en la matière ; l'expérience montre en effet que leur utilité est liée à la possible ouverture de perspectives concrètes, par exemple l'accès au marché du travail.

12.5.1. L'intégration: mesures internes et classification internationale

La nouvelle Loi sur les étrangers (LEtr) régit en premier lieu les conditions d'accès au territoire pour les ressortissants des pays tiers, qui sera désormais ouvert principalement aux travailleurs hautement qualifiés. La LEtr, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008, définit les *lignes directrices en matière d'intégration*. L'intégration y est conçue comme un processus réciproque, qui implique tout à la fois la volonté des étrangers de s'intégrer et l'ouverture de la société d'accueil. Elle est considérée comme un but poursuivi par tous les migrants, réfugiés et personnes admises à titre provisoire. L'encouragement de l'intégration devant se faire dans le cadre des structures dites ordinaires, l'adoption de mesures spécifiquement destinées aux migrants n'intervient qu'à titre complémentaire et subsidiaire⁴⁵.

L'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) fixe les points forts en matière d'intégration. L'encouragement de l'apprentissage linguistique et l'amélioration du niveau de formation générale constituent la priorité du programme 2008-2011. En outre, le DFJP soutient, par le biais de contrats de prestations, la mise en place de centres régionaux dévolus au travail d'intégration, qui fournissent des services d'aide aux étrangers et des services professionnels d'interprétariat communautaire. Ce deuxième point fort sera cofinancé jusqu'à fin 2011 dans les limites actuelles. Finalement, des projets pilotes ayant un caractère innovateur pourront être financés au titre de la troisième priorité. Sur les 16,5 millions mis à disposition pour l'intégration, plus de la moitié seront consacrés à la formation linguistique.

⁴⁴ CFE, *Conventions d'intégration: la CFE est sceptique*, communiqué de presse, 11 septembre 2007.

⁴⁵ ODM, *Programme des points forts pour les années 2008-2011*, Berne, 17 juillet 2007.

□ *Apprentissage de la langue*

Si la nécessité pour le migrant de connaître la langue du lieu recueille l'approbation unanime, d'aucuns font remarquer que l'ignorance de la langue locale est un phénomène très limité: «De l'aveu même de Christoph Blocher, un étranger sur quinze ne pratiquerait aucune des langues nationales.»⁴⁶ D'autres souhaitent une politique plus incisive «dès la première heure», ou observent que le train de mesures n'est pas particulièrement novateur⁴⁷. Reste que – pour les seuls ressortissants des pays tiers – l'octroi d'un permis d'établissement pourra dépendre dans le futur de l'acquisition de la langue locale.

Quelques mois avant le renouvellement des Chambres fédérales du 21 octobre 2007, ce thème a largement dominé la campagne électorale. Les cantons ont aussi pavosé, en montrant chacun «son» modèle d'intégration: c'est le cas notamment de Neuchâtel, avec sa longue expérience d'inclusion politique des étrangers – par l'octroi du droit de vote communal et cantonal – mais aussi sa recherche discrète et efficace du dialogue avec les représentants de migrants. C'est également le cas de Bâle, qui, de manière bien plus ostentatoire, se veut à l'avant-garde, avec l'introduction du contrat d'intégration. Cette convention, désormais coulée dans la loi cantonale, sera conclue avec certains étrangers en attente d'un titre de séjour. Le modèle bâlois fait référence, notamment en Suisse alémanique, par son caractère à la fois exigeant et volontariste. Il fait d'autant plus débat que l'initiative pourrait inspirer la politique fédérale: l'Union démocratique du centre (UDC) trouve le dispositif trop coûteux, la gauche désapprouve tout particulièrement le lien entre le permis de séjour et la fréquentation obligatoire, voire le succès, des cours de langue, d'autres encore trouvent discriminatoire qu'il ne s'applique qu'aux ressortissants des pays tiers. Finalement, on s'interroge également sur le droit à imposer l'intégration: «Nous ne pouvons que l'encourager et la faciliter», déclare Christoph Meier, responsable de l'intégration à la Ville de Zurich⁴⁸.

□ *Violence des jeunes*

A fin juin 2007, l'Office fédéral de la justice a envoyé en consultation un rapport sur la violence des jeunes. Le rapport part du constat de l'augmentation des infractions violentes chez les jeunes entre 1999 et 2006. Il identifie plusieurs causes de cette violence, parmi lesquelles «le manque de surveillance parentale, une éducation chaotique, des problèmes à l'école, l'association à une bande, l'appartenance à un milieu défavorisé, l'arrière-plan culturel et le manque d'intégration des jeunes étrangers»⁴⁹.

Au titre des mesures, le rapport suggère notamment d'adopter une pratique de renvoi des étrangers délinquants plus systématique et plus lisible et d'encadrer par des directives contraignantes l'examen des conditions de naturalisation⁵⁰. En commentant ce rapport, les milieux des Eglises affirment que les délits commis par les jeunes étrangers doivent être traités avec des mesures relevant du droit

⁴⁶ «La langue reste la clé de voûte de l'intégration», *Le Temps*, 23 août 2007.

⁴⁷ «Intégration: le Conseil fédéral mise sur l'apprentissage des langues», *Le Temps*, 23 octobre 2007.

⁴⁸ «Un "contrat d'intégration" pour les nouveaux venus à Bâle-Ville», *Le Temps*, 15 mars 2007.

⁴⁹ Office fédéral de la justice, *Violence des jeunes. Ampleur, causes et mesures envisageables*, Berne, DFJP, 29 juin 2007.

⁵⁰ DFJP, *Train de mesures contre la violence des jeunes. Le DFJP envoie un rapport en consultation auprès des milieux intéressés*, communiqué de presse, 29 juin 2007.

pénal et non pas avec des mesures relevant du droit des étrangers, car le droit pénal des mineurs s'applique aussi bien aux uns qu'aux autres⁵¹.

□ *Migrant Integration Policy Index*

Thème «domestique» s'il en faut, l'intégration est rarement abordée sous l'angle rigoureusement comparatif. C'est le défi relevé par le Migrant Integration Policy Index (MIPEX), avec une étude financée par la Communauté européenne et conduite sous la direction du British Council et du Migration Policy Group, qui ont assuré la régie de la coopération entre de nombreux chercheurs locaux. Le MIPEX est la plus vaste étude systématique jamais conduite sur 140 domaines de la politique d'intégration dans les 25 pays de l'Union européenne, auxquels sont venus s'ajouter la Norvège, la Suisse et le Canada, un pays souvent pris en exemple pour sa politique d'intégration. Six sphères d'action politique ont été prises en considération : l'accès au marché du travail, le regroupement familial, la stabilisation du permis, la participation politique, l'acquisition de la nationalité, la protection contre le racisme et la discrimination.

Au terme de cet exercice comparatif, le potentiel intégratif de la politique suisse à l'égard des migrants résidents est estimé globalement inférieur à celui de la moyenne des pays européens⁵². La politique suisse d'intégration est considérée comme bonne en ce qui concerne l'accès au marché du travail, mais médiocre pour ce qui tient à la lutte contre les discriminations. La comparaison met ainsi le doigt sur l'absence en Suisse de toute législation interdisant les discriminations dans la vie active et sociale, alors que les pays de l'UE se sont dotés d'un arsenal juridique développé dans les dernières années⁵³.

12.5.2. Naturalisations: toujours en débat

Le thème de la naturalisation, inscrit tout en haut de l'agenda politique de ces dernières années en Suisse, a connu en 2007 plusieurs rebondissements.

D'un côté, le nombre de naturalisations prononcées en 2006 a atteint un record avec 47 607 nouveaux citoyens, une augmentation de 20 % par rapport à 2005. Les Serbes arrivent en tête par nombre de naturalisés (11 701), suivis de loin par les Italiens (4591) et les Turcs (3457). Divers facteurs expliquent cette augmentation : l'abaissement des frais de naturalisation, le nombre toujours plus important de personnes remplissant les critères de durée de séjour pour faire acte de candidature au passeport helvétique ainsi que la crainte d'une politique de naturalisation plus restrictive dans le futur.

De l'autre côté, la réglementation de la naturalisation continue d'être au centre d'une âpre lutte politique. En 2003, le Tribunal fédéral avait fait jurisprudence en statuant que les décisions de naturalisation devaient respecter les droits fondamentaux des candidats : être entendu, ne pas être discriminé, recevoir une décision motivée. Cette exigence comporte de facto l'impossibilité d'une décision par les urnes.

⁵¹ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, *Prävention steht im Vordergrund*, Medienmitteilung, 31. August 2007.

⁵² <<http://www.integrationindex.eu>> (consultation : 14 décembre 2007).

⁵³ «La Suisse, mouton noir de la lutte contre la discrimination», *Le Courrier*, 16 octobre 2007.

En réaction à une jurisprudence qu'elle juge « politique »⁵⁴, l'UDC a déposé l'initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques », qui vise d'une part à laisser aux communes la liberté de définir de manière autonome quel organe est habilité à octroyer le droit de cité communal et, d'autre part, à rendre toute décision de naturalisation définitive (celle-ci ne devrait plus pouvoir être examinée par une autre autorité). Le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de rejeter l'initiative populaire, car il a considéré comme incompatible avec le droit international public l'objectif de soustraire à tout contrôle judiciaire les décisions en matière de naturalisation⁵⁵. Il a retenu par contre l'initiative parlementaire du radical argovien Thomas Pfisterer comme contre-projet indirect⁵⁶ : celle-ci entend autoriser le vote populaire à la condition que les refus soient motivés et que les candidats malheureux aient la possibilité de faire recours.

📖 **Annuaire 2007**, n° 1, « Naturalisation », pp. 201-202.

En mars 2007, de manière inattendue, la Commission des institutions politiques du Conseil national a approuvé, par 13 voix contre 12, l'initiative populaire de l'UDC à l'enseigne du principe « non au gouvernement des juges »⁵⁷. En octobre 2007 toutefois, le Conseil national est revenu sur cette position, statuant que seules les assemblées communales doivent être autorisées à se prononcer en matière de naturalisation.

Nombre d'autres aspects autour de la naturalisation sont en débat : l'information sur les candidats au passeport, le délai pour un éventuel retrait de la nationalité et la dénaturalisation pour les jeunes délinquants d'origine étrangère. La Commission des institutions politiques du Conseil national a statué sur l'étendue des informations relatives aux candidats que les cantons doivent fournir aux assemblées communales : elle a refusé que le statut lié à l'invalidité, l'aide sociale et le paiement des impôts soit dévoilé, mais a accepté que la confession fasse partie des renseignements de base, au grand dam de la Commission fédérale contre le racisme qui y voit un risque de discrimination.

Actuellement, l'ODM dispose de cinq ans pour retirer la nationalité helvétique à quiconque l'aurait acquise de manière frauduleuse (généralement avec un mariage blanc). De 29 en 2005, le nombre de retraits est passé à 52 en 2006. Une initiative parlementaire propose de porter à huit ans le délai de dénaturalisation⁵⁸. En procédure de consultation, 21 cantons se sont montrés favorables à la proposition alors que 5 l'ont refusée⁵⁹.

⁵⁴ « Naturalisation : le Tribunal fédéral aux prises avec sa jurisprudence », *Le Temps*, 11 mai 2006.

⁵⁵ Conseil fédéral, *Message relatif à l'initiative populaire fédérale « Pour des naturalisations démocratiques »* du 25 octobre 2006 (FF 2006 8481).

⁵⁶ DFJP, *Le Conseil fédéral rejette l'initiative « Pour des naturalisations démocratique »*, communiqué de presse, 25 octobre 2006.

⁵⁷ « Neueregelung der Einbürgerung droht zu scheitern », *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Februar 2007.

⁵⁸ 05.463 Initiative parlementaire. *Empêcher les mariages fictifs*/06.414 Initiative parlementaire. *Loi sur la nationalité. Délai plus long pour annuler une naturalisation*, page Internet du site du Parti démocrate-chrétien, <http://www.cvp.ch/fr/documents/05.463_initiative_parlementaire_emp%EAcher_les_mariages_fictifs_06.414_initiativ_docdetail—0—0—0—4777.html> (consultation : 15 novembre 2007).

⁵⁹ ODM, *Evaluation des résultats de consultation 06.414n Initiative parlementaire Lustenberger Révision de la loi sur la nationalité. Annulation. Délai plus long pour annuler une naturalisation*, novembre 2007, <<http://www.parlament.ch/F/Documents/ed-spk-06-014-vernehmlassungsergebnisse-f.pdf>> (consultation : 14 décembre 2007).

Mais la discussion à propos de la dénaturalisation va encore plus loin : il s'agirait de retirer le passeport pour des faits intervenus postérieurement à la naturalisation – jusqu'à dix ans après l'acquisition de la nationalité helvétique – et ne portant pas atteinte à la sécurité de l'Etat. Des parlementaires ont demandé au Conseil fédéral d'adopter la législation nécessaire pour que les statistiques fédérales de la criminalité et des assurances sociales fassent apparaître dans une catégorie à part les naturalisés depuis moins de cinq ans⁶⁰; cette motion n'a pas encore été traitée.

Ces démarches sont à mettre en relation, entre autres, avec le débat sur les jeunes délinquants d'origine étrangère. Plusieurs faits divers fortement médiatisés ont été repris par les partis politiques engagés dans la campagne en vue des élections fédérales, où la thématique des immigrés et de leur intégration a été mise en avant.

12.5.3. Les étrangers au centre de la campagne électorale

L'acceptation, à une très large majorité des votants, des nouvelles lois sur l'asile et sur les étrangers en septembre 2006 a encouragé les mouvements qui politisent la question des étrangers à poursuivre dans cette voie en vue des élections fédérales de l'automne 2007. Plusieurs thèmes ont ainsi été lancés dans l'arène politique.

En mai 2007, des parlementaires agrariens, réunis dans le « Groupe d'Egerkingen », ont lancé une initiative populaire fédérale visant à interdire toute construction de minarets en Suisse⁶¹, considérés comme des « manifestations de pouvoir politico-religieuses qui mettent en péril la paix religieuse »⁶² du pays. En juillet 2007, cependant, les délégués de l'UDC n'ont pas voulu se prononcer officiellement sur cette initiative. Certains observateurs relèvent que, par-delà l'argument conjoncturel électoral, cette initiative s'inscrit dans une longue tradition d'intolérance religieuse en Suisse, qui frappait autrefois les juifs et aujourd'hui les musulmans⁶³.

En juillet 2007, en synchronie avec la procédure de consultation sur le rapport sur la violence des jeunes (voir plus haut section 12.5.1), l'UDC a lancé une autre initiative demandant l'expulsion systématique des étrangers qui ont commis des délits graves et qui abusent de l'aide sociale⁶⁴. Les initiateurs veulent que les dispositions de la nouvelle Loi sur les étrangers y relatives, actuellement de caractère potestatif, deviennent de nature contraignante, de sorte à encadrer une pratique des juges en la matière qualifiée de laxiste⁶⁵. Dans le cas des criminels mineurs, d'aucuns proposent d'expulser toute la famille pour punir un

⁶⁰ Parlement suisse, 06.3848. Motion. Faire apparaître les naturalisés dans les statistiques, déposée par Thomas Müller au Conseil national le 20 décembre 2006. « Ausländerpolitik mit der Statistik », *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Februar 2007. « Ich bin überrascht über Blochers Vorgehen. » Die St. Galler Polizeidirektorin wehrt sich gegen die Vereinnahmung des Themas Jugendgewalt durch den Bund », *NZZ am Sonntag*, 11. Februar 2007.

⁶¹ <<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis353.html>> (consultation : 14 décembre 2007).

⁶² Ulrich Schlier, *Les adversaires des minarets coordonnent leurs efforts*, <http://www.udc.ch/index.html?page_id=2565&l=3> (consultation : 14 décembre 2007).

⁶³ « La peur du minaret cache une aversion plus profonde », *Domaine public*, n° 1731, 5 mai 2007.

⁶⁴ « Ausschaffungs-Initiative zustande gekommen. 200 000 Unterschriften für die Abschiebung krimineller Ausländer », *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Oktober 2007.

⁶⁵ « Le populisme pénal à l'œuvre. L'initiative de l'UDC pour le renvoi des étrangers criminels s'inscrit dans un courant général inquiétant », *Domaine public*, n° 1740, 23 juillet 2007.

membre coupable de crime⁶⁶. Ce type de punition n'a plus été pratiqué en Europe depuis la *Sippenhaft* du régime nazi, relève à ce propos le journal britannique *The Independent*⁶⁷.

Comme déjà dans le passé, cette initiative relance le débat sur les limites de la démocratie directe. La question est de savoir s'il faut renoncer à soumettre à votation des propositions contraires à des traités internationaux fondateurs, comme la Convention européenne des droits de l'homme, ou si le peuple a en toutes circonstances le dernier mot. Au cours des trente dernières années, la doctrine a changé avec le développement du droit international, qui modifie la vieille conception dominante de la suprématie des droits populaires. Le constitutionnaliste genevois Andreas Auer écrit à ce propos : « Les États contemporains, fussent-ils des démocraties directes, ne sont plus souverains en matière de droits de l'homme. »⁶⁸

La campagne électorale a connu des tons virulents : la polémique a concerné notamment une affiche et un vidéoclip de l'UDC, critiqués pour leur racisme⁶⁹. La presse étrangère s'est émue du climat xénophobe qui s'est développé dans le pays⁷⁰ et qui semble conforter l'analyse préoccupée conduite par Doudou Diène, rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme.

📖 **Annuaire 2008**, n° 1, chapitre 9, section 9.1.6, sous-section « Interventions du rapporteur spécial sur le racisme en Suisse ».

Dans son rapport sur la Suisse, présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2007, M. Diène a regretté « des législations et des politiques traitant les questions d'immigration et d'asile sous l'angle uniquement sécuritaire »⁷¹. L'auteur a invité la Suisse à se doter d'une législation nationale cohérente et répressive contre le racisme, comme le lui demandent les instruments internationaux signés par la Confédération helvétique, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciste et le Programme d'action de Durban.

Alors que le Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noir en Suisse (CRAN) s'est dit « en phase avec le rapport de Doudou Diène »⁷², les autorités ont réagi de manière nuancée à ce premier rapport international sur la situation en Suisse : elles ont reconnu l'existence du racisme dans le pays et se sont dites prêtes à mener un combat permanent contre cette atteinte inacceptable aux droits de l'homme, mais elles ont rejeté la généralisation du phénomène et ont fait état des efforts menés jusqu'ici pour le contrer⁷³.

⁶⁶ « Weniger jugendliche Kriminelle », *NZZ am Sonntag*, 11. Februar 2007.

⁶⁷ « Switzerland: Europe's Heart of Darkness? », *The Independent*, 7 September 2007.

⁶⁸ Andreas Auer et Bénédicte Tornay, « Aux limites de la souveraineté du constituant : l'initiative "Pour des naturalisations démocratiques" », *Pratique juridique actuelle*, n° 6, 2007, p. 740 et suiv. Un débat semblable sur les limites du droit national face au droit international est actuellement en cours en Allemagne : « Zweifel an Mehmet-Klausel. RichterIn kritisiert Regel zur Ausweisung von Straftätern », *Süddeutsche Zeitung*, 13. November 2007.

⁶⁹ « Le paradis et l'enfer selon l'UDC : le clip qui choque, sur la forme et le fond », *Le Temps*, 28 août 2007.

⁷⁰ « "Das schwarze Schaf Europas". Wie die internationalen Medien den schweizerischen Wahlkampf kommentieren », *Neue Zürcher Zeitung*, 8. Oktober 2007.

⁷¹ « Doudou Diène : "Il y a une dynamique xénophobe en Suisse" », *Le Courrier*, 27 mars 2007.

⁷² *Le CRAN en phase avec le rapport de Doudou Diène*, communiqué de presse, 27 mars 2007, <<http://www.cran.ch>>.

⁷³ Département fédéral de l'intérieur, *Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le racisme concernant sa visite en Suisse. Réponse du Conseil fédéral*, communiqué de presse, 27 mars 2007.

12.5.4. Fusion entre la CFE et la CFR

Le 1^{er} janvier 2008, la Commission fédérale des étrangers (CFE) et la Commission fédérale des réfugiés (CFR) fusionneront pour devenir la nouvelle Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Cette mesure, qui répond au souci du Conseil fédéral de simplifier la structure des commissions extraparlémentaires, est la conséquence du regroupement de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) et de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), lequel avait donné naissance, le 1^{er} janvier 2005, à l'Office fédéral des migrations (ODM)⁷⁴.

L'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) précise le mandat de la nouvelle commission. Les projets d'intégration, examinés jusque-là par la CFE et la CFR, seront désormais soumis directement à l'ODM, qui décidera des aides financières en conformité avec le programme de la Confédération en matière d'encouragement de l'intégration. La nouvelle commission sera habilitée à donner son avis et à formuler des propositions. Elle sera composée de 30 membres, «dont une part équitable d'étrangers»⁷⁵.

12.5.5. Refus du droit de vote aux étrangers à Berne et à Zurich

Alors que tous les cantons romands, à l'exception du Valais, ont accordé, d'une manière ou d'une autre, des droits politiques aux étrangers résidents, ce principe est toujours largement refusé en Suisse alémanique.

 **Annuaire 2007**, n° 1, «Vote des étrangers», p. 202.

Ainsi, le Grand Conseil zurichois a rejeté une initiative individuelle demandant les droits politiques communaux pour les étrangers, qui avait obtenu le soutien du gouvernement et de la gauche⁷⁶. C'est la cinquième fois que pareille proposition cantonale essuie un refus. A Berne également, en janvier 2007, le Grand Conseil a refusé ce droit par 77 voix contre 73 pour la deuxième fois en deux ans. Le projet, qui jouissait du soutien du gouvernement bernois, était fortement combattu par le bloc bourgeois⁷⁷.

⁷⁴ DFJP, *La Commission fédérale des étrangers (CFE) et la Commission fédérale des réfugiés (CFR) fusionnent*, communiqué de presse, 31 janvier 2007.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ «Nein zu Ausländerstimmrecht in den Gemeinden. Einzelinitiative im Kantonsrat chancenlos. Regierungsrat, SP und Grüne unterliegen deutlich», *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Februar 2007.

⁷⁷ Swissinfo, *A Berne, les étrangers resteront muets*, 23 janvier 2007.

SOURCES

Office fédéral des migrations, *Statistique en matière d'asile 2006*, janvier 2007.
Office fédéral des migrations, communiqués de presse, parutions en 2007.
Augenauf, *Bulletin*, Berne, parutions en 2007.
Centres de contact Suisses-Immigrés, *Carrefour*, parutions en 2007.
Organisation suisse d'aide aux réfugiés, *Planète Exil*, parutions en 2007.
Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Bern, parutions en 2006-2007.
Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, parutions en 2007.
Vivre ensemble, bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève, parutions en 2007.

SITES INTERNET

Administration fédérale : <<http://www.admin.ch>>.
Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noir en Suisse (CRAN) : <<http://www.cran.ch>>.
European Council on Refugees and Exiles (ECRE), coordination européenne des organisations non gouvernementales dans le domaine des requérants d'asile et des réfugiés : <<http://www.ecre.org>>.
Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés : <<http://www.unhcr.ch>>.
Human Rights Watch : <<http://www.hrw.org>>.
Institut de science politique de l'Université de Berne : <<http://www.anneepolitique.ch>>.
Le Courrier : <<http://www.lecourrier.ch>>.
Menschenrechte Schweiz MERS – Praktische Hilfsinstrumente für die Bildungsarbeit zu Menschenrechtsthemen : <<http://www.humanrights.ch>>.
Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers : <<http://www.migrantsrightswatch.ch>>, <<http://www.stopexclusion.ch/observatoire>>.
Office fédéral des migrations : <<http://www.bfm.admin.ch>>.
Organisation suisse d'aide aux réfugiés : <<http://www.osar.ch>>.
Parlement suisse : <<http://www.parlament.ch/f/Pages/welcomepage.aspx>>.
Solidarité sans frontières (Coopération de BODS et Asylkoordination) : <<http://www.sosf.ch>>.
Swisspolitics.Org : <<http://www.swisspolitics.org>>.