

# Deux nouvelles lois restreignent l'immigration en Suisse

BY CAROLINE ZUERCHER



REUTERS/STEFAN MERNUTH

## MISE À JOUR

### Mise à jour : après l'entrée en vigueur des deux lois

Depuis que la Loi sur l'asile et la Loi sur les étrangers ont été approuvées par référendum en septembre 2006, les groupes de défense des droits des réfugiés en Suisse peuvent se vanter d'avoir fait quelques gains. À Genève, en avril dernier, un groupe de vigilance ayant pour mandat de consigner toutes les erreurs commises par les autorités fédérales en matière de réfugiés a été mis sur pied. Leur premier rapport a fait état de sept cas d'erreurs judiciaires. Dans le canton de Vaud, des permis de travail ont finalement été accordés aux Kuljanins, une famille de réfugiés bosniaque. Une ordonnance d'expulsion avait été émise à leur égard en janvier 2005, mais une pétition réunissant 1 500 signatures a en partie persuadé Berne d'accorder le droit d'asile à cette famille.

Les Suisses en général sont divisés en ce qui a trait aux droits des réfugiés, et leur Cabinet fédéral l'est tout autant. Le 1<sup>er</sup> mai, Micheline Calmy-Rey, socialiste et ministre fédérale des Affaires étrangères, a mis Christoph Blocher, membre de l'Union démocratique du centre et chef du Département fédéral de la justice et de la police, au défi d'accorder le droit d'asile à 1000 ressortissants irakiens. Entre-temps, le gouvernement de la Suisse a instauré un impôt spécial de 10 pour cent sur les salaires des demandeurs d'asile afin de recouvrer les coûts liés au processus de demande d'asile.

Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et de police de la Suisse, répond aux questions des journalistes à la suite d'une réunion du Cabinet à Berne en avril. Son ministère est responsable des nouvelles lois restreignant l'immigration des réfugiés récemment approuvées par plébiscite.

**L**E 24 SEPTEMBRE 2006, LES SUISSES SE sont prononcés en faveur d'une nouvelle loi sur les étrangers et d'une révision du droit d'asile (*lire encadré*). La campagne qui a précédé ce vote a été tendue. Nous allons bafouer des droits fondamentaux, ont averti les opposants en brandissant des traités internationaux. Faux, ont rétorqué les artisans du changement, en insistant sur les abus. Après la défaite, les défenseurs des étrangers ont annoncé leur volonté de suivre de près l'application des nouvelles règles. Entre les vingt-six cantons qui forment la Suisse, la mise en œuvre pourrait varier fortement.

Une de ces lois visait à restreindre le droit d'asile en Suisse au moyen d'une révision de la Loi sur l'asile. L'autre proposait d'adopter une nouvelle loi sur l'immigration, soit une loi sur les ressortissants étrangers qui se substituerait à la loi adoptée en 1931.

La Suisse n'est pas la seule nation à être blâmée pour la façon dont elle traite ses demandeurs d'asile. En 2005, le Conseil oecuménique des églises a dénoncé ce qu'il appelle « la tendance à criminaliser les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants. »

L'organe ecclésiastique reprochait particulièrement à l'Australie, aux Bahamas, au Canada, à l'Italie, à la Malaisie, à l'Afrique du Sud, aux États-Unis et à d'autres pays européens non spécifiés leurs pratiques non seulement restrictives, mais également discutables en la matière.

En Suisse, comme dans beaucoup de pays fédéraux, le droit d'asile relève du fédéral, et l'organe responsable est l'Office fédéral des migrations.

Trois ans avant l'entrée en vigueur de la loi controversée, le Parlement helvétique a décidé de faire des économies en supprimant l'aide sociale aux demandeurs d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière. Ces migrants, dont la requête est jugée non fondée selon une procédure accélérée, sont désormais surnommés les NEM. Ils ne touchent plus qu'une aide minimale, dite d'urgence. Fournie essentiellement en nature, elle assure uniquement la survie de ses bénéficiaires, et ce, avec un seul but : les faire quitter la Suisse au plus vite. Ce système est géré par les cantons, qui reçoivent un soutien financier de la Confédé-

[SUITE À LA PAGE 27]

Journaliste en Suisse depuis neuf ans, **Caroline Zuercher** travaille pour la rubrique nationale du principal journal de langue française du pays.

ration. Mais contrairement à l'aide sociale, le gouvernement fédéral verse à chaque bénéficiaire un forfait unique sans tenir compte de la durée du séjour dans le canton. Cette règle n'a pas manqué de créer des tensions, les régions y voyant « un transfert de charges financières de la Confédération aux cantons et aux communes ».

### Dispute entre cantons et Confédération

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la nouvelle loi sur l'asile devrait étendre l'exclusion de l'aide sociale à tous les requérants dont la demande a été rejetée — y compris au terme d'une procédure normale — et qui doivent quitter la Suisse.

Dans un rapport daté d'août 2006, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) montre que le destin des exclus de l'aide sociale n'est pas le même partout en Suisse. Selon ce document, certaines régions proposent des conseils en vue du retour, des programmes d'intégration ou encore des structures d'accueil distinctes pour les personnes les plus vulnérables. D'autres refusent l'aide d'urgence à ceux qui y ont droit, alors que le Tribunal fédéral, la plus haute instance judiciaire, a condamné cette pratique contraire à la Constitution. Comme le forfait est unique pour chaque personne prise en charge, les régions ont intérêt à les inciter à partir, et donc à offrir le régime le moins attractif possible. À ce jeu-là, les zones urbanisées sont perdantes, car plus attirantes.

Ces différences de traitement s'observent aussi dans ce que les Suisses appellent les mesures de contrainte. Derrière ce terme se cache la possibilité, pour les cantons, d'emprisonner les personnes refoulées qui refusent de partir. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la nouvelle loi sur les étrangers permettra d'incarcérer plus longtemps ces récalcitrants. Or, en 2005, un rapport parlementaire a montré des pratiques différentes à travers la Suisse. Un exemple : à Zurich, 95 % des personnes reconduites à l'aéroport sont d'abord enfermées, alors qu'à Genève, ce taux est de 7 %.

Cette année, une autre étude parlementaire a été menée sur les disparités, cette fois, en ce qui concerne la détention de mineurs. Entre 2002 et 2004, cette solution a été utilisée dans 17 des 26 cantons, alors que les autres l'interdisent ou l'évitent. Zurich enregistre près de la moitié des quelque 350 cas recensés. Les députés, qui s'inquiètent aussi de pratiques contraires à la Convention des droits de l'enfant, demandent à la Confédération d'intervenir pour éviter « les inégalités manifestes ».

Comment les nouvelles possibilités d'emprisonnement seront-elles utilisées ? « Je ne pense pas que nous assisterons à un grand nombre d'arrestations, [mais] il y aura quelques cas exemplaires », répond

Roger Schneeberger, secrétaire général de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police.

Cette prévision se base sur le fait que les séjours dans les pénitenciers sont chers (300 francs, en moyenne, par jour) et que les établissements débordent. « Pour appliquer la loi dans le sens voulu par le législateur, il faudrait de l'argent pour construire des prisons ou agrandir celles qui existent déjà », résume Giacomo Gemnetti, chef de l'Office judiciaire du Tessin. À noter que, faute de place, les immigrés de son canton qui doivent être emprisonnés sont « exportés » à l'autre bout du pays, à Bâle, aux frais des autorités tessi-noises.

### Des migrants chanceux... ou pas

Ce n'est pas une nouveauté : certaines régions ont la réputation de traiter les demandeurs d'asile avec plus d'égards que d'autres. Lorsqu'ils arrivent en Suisse, ces étrangers passent par l'un des quatre centres d'enregistrement du pays, avant d'être attribués à un canton. Leurs requêtes sont traitées par Berne, et les renvois gérés au niveau local. À cette loterie, certains ont plus de chance que d'autres. Mais les choses pourraient changer. En Suisse, les demandes d'asile diminuent. Leur traitement est donc accéléré et se fait, si possible, dans les centres d'enregistrement. Et au bout du compte, tous ces éléments pourraient conduire à une centralisation du dossier à Berne. 

## Quelques-unes des nouveautés

La révision de la loi sur l'asile a débuté en 1999.

- Documents : Sauf quelques exceptions, la loi exige que le requérant présente, dans les 48 heures, un passeport ou une carte d'identité. Jusqu'à présent, les autorités acceptaient d'autres pièces, comme un permis de conduire.
- Admission provisoire : Ce statut est accordé aux personnes qui ne peuvent être renvoyées, par exemple parce qu'elles viennent d'un pays en guerre. La nouvelle loi favorise l'intégration de ces migrants qui finissent en général par rester en Suisse (améliorations concernant l'accès au marché du travail et le regroupement familial).
- Cas de rigueur : Les cantons peuvent octroyer une autorisation de séjour à une personne qui séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans et s'est particulièrement bien intégrée. La nouveauté réside dans le fait que cet article ne s'applique pas seulement aux personnes dont la procédure d'asile est en instance, mais aussi à celles dont la procédure est close.

La nouvelle loi sur les étrangers s'applique aux extra-Européens, et ne règle pas le sort des sans-papiers.

- Détentions : Les mesures de contrainte sont renforcées. Elles permettent d'emprisonner une personne qui doit quitter la Suisse mais refuse de le faire. Au total, un étranger pourra à l'avenir passer jusqu'à deux ans derrière les verrous (un an pour les mineurs). Ceux qui acceptent de quitter la Suisse sont libérés.
- Permis de travail : Seules les personnes qualifiées peuvent l'obtenir. La priorité est donnée aux Suisses et aux Européens. Les détenteurs d'un permis de longue durée peuvent désormais changer d'emploi ou de canton de domicile sans demander d'autorisation.
- Permis d'établissement : Jusqu'à présent, il était remis presque toujours automatiquement après dix ans. Ce délai passe à cinq ans, mais le candidat doit prouver qu'il a fait l'effort de s'intégrer.
- Regroupement familial : Les enfants ont au plus cinq ans pour rejoindre leurs parents en Suisse. Pour les plus de douze ans, ce délai est d'un an.
- Mariages blancs : Les officiers d'état civil peuvent refuser d'unir un couple, s'ils soupçonnent un tel arrangement.
- Intégration : Pour la première fois, des principes sont fixés dans la loi. L'octroi d'une autorisation de séjour peut notamment être liée à la fréquentation de cours de langues.