

Annuaire suisse
de politique
de développement

Annuaire suisse de politique de développement

25-1 | 2006
Faits et statistiques 2006

12. Politique d'asile et questions migratoires

Rosita Fibbi



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/324>
ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2006
Pagination : 191-207
ISBN : 2-88247-061-4
ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Rosita Fibbi, « 12. Politique d'asile et questions migratoires », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-1 | 2006, mis en ligne le 12 février 2010, consulté le 24 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/324>

12. Politique d'asile et questions migratoires*

DEPUIS le début des années 1990, la politique migratoire suisse était un vaste chantier. A la fin 2005, le chantier s'est achevé avec l'approbation d'une loi sur les étrangers qui remplace celle de 1931 et d'une nouvelle révision de la loi sur l'asile qui modifie celle de 1999. Le durcissement de cette loi intervient dans une période qui voit diminuer sensiblement le nombre de requérants d'asile en Suisse et en Europe. Pour faire pendant à ces nouvelles dispositions, la Suisse vient de consolider son arrimage à la politique européenne avec l'approbation de la libre circulation pour les ressortissants des 25 pays de l'Union européenne et l'adhésion aux Accords de Schengen et Dublin. L'inclusion des Européens va ainsi de pair avec une exclusion renforcée des non-Européens.

12.1. Politique extérieure en matière de migration

Depuis quelque temps déjà, les politiques migratoires ne sont plus définies dans le seul cadre domestique, *low politics*; soumises aux répercussions d'événements à l'échelle planétaire, elles sont tributaires d'accords et de conventions et de normes communes définies au niveau international, et entrent ainsi dans la *high politics*, la politique extérieure. C'est pour cette raison que nous faisons précéder le panorama de la politique à l'égard des étrangers en Suisse d'un chapitre qui retrace le contexte international.

Cela est d'autant plus pertinent que la Suisse assume un rôle plutôt actif sur la scène internationale des migrations. En 2005 elle a engrangé un certain nombre de résultats découlant de son activité internationale passée, que ce soit à l'extérieur du pays, avec le soutien à la Commission globale sur les migrations et le succès de son initiative dans le cadre du HCR, ou à l'intérieur du pays, avec l'adhésion aux Accords de Schengen et Dublin. Elle semble maintenant marquer une pause sur ce front.

12.1.1. Les développements à l'échelle mondiale

□ *Commission mondiale sur les migrations*

Il y a bientôt cinq ans, la Suisse s'est engagée dans un processus de consultations visant à dessiner un cadre de gestion des migrations à l'échelle internationale. L'adoption en décembre 2004 de l'*International Agenda for Migration Management* (IAMM) représente pour le moment l'aboutissement de ce processus.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, Commission mondiale sur les migrations, p. 188.

L'Initiative de Berne, désormais au point mort, a cependant donné l'impulsion initiale au processus qui a trouvé son prolongement dans la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI), présidée par un diplomate

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

suisse. Cette commission était chargée par l'ONU de promouvoir un débat public entre autorités, société civile, organisations internationales et monde scientifique dans le but d'inscrire la migration sur l'agenda politique global; elle a publié son rapport en octobre 2005¹.

Ce texte place l'actuelle expansion des migrations, qui ont doublé dans l'espace de quinze ans pour atteindre 200 millions de personnes, dans le contexte de la globalisation de l'économie. Ce constat a beau être courant, sa réaffirmation montre qu'une gestion des migrations sur une base bilatérale est désormais obsolète et inadéquate. La nouvelle gestion des migrations doit identifier et impliquer un cercle élargi de parties prenantes, qui, au-delà des incontournables acteurs étatiques, comprend les autorités locales, le secteur privé, les ONG, les institutions de la société civile et les associations de migrants. Dans la partie analytique du rapport les experts soulignent, entre autres, l'absence de cohérence entre diverses politiques publiques: des politiques telles que celles de développement, du commerce international ou encore de l'aide humanitaire sont formulées sans prendre en considération leur impact sur les migrations internationales.

Le rapport réaffirme également la nécessité du respect du cadre normatif international, comprenant la Déclaration universelle des droits de l'homme et sept instruments que le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme définit comme «traités fondamentaux en matière de droits de l'homme»². Il reconnaît néanmoins qu'il n'existe pas à ce jour un consensus sur l'introduction d'un système de gouvernance globale des migrations internationales. Il énonce cependant six principes d'action à l'intention de la communauté internationale pour la formulation de politiques migratoires cohérentes et efficaces³. Le rapport met en particulier l'accent sur le rôle joué par les migrations dans la promotion du développement et la réduction de la pauvreté.

Les Nations unies arrêteront dans les prochains mois quelle suite donner aux travaux de la Commission mondiale sur les migrations.

□ *HCR: Agenda pour la protection et Convention Plus*

A l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention de Genève, le HCR a lancé l'initiative Convention Plus pour rechercher comment relever les nouveaux défis

¹ Commission mondiale sur les migrations internationales, *Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action*, Genève, CMMI, 2005, <www.gcim.org>. «Migration hat auch positive Aspekte. Uno-Bericht unterstreicht Beitrag an Entwicklung», *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Oktober 2005.

² Les traités principaux en matière de droits humains pertinents dans le cas des migrations sont la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que sept conventions qui donnent effet légal aux droits de la déclaration: la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990.

³ I. Migrer par choix: les migrations et l'économie mondiale. II. Renforcer l'impact sur l'économie et le développement. III. Aborder la question de la migration irrégulière. IV. Renforcer la cohésion sociale par l'intégration. V. Protéger les droits des migrants. VI. Renforcer la gouvernance: cohérence, capacités et coopération.

concernant la protection des réfugiés qui n'étaient pas expressément prévus dans la Convention de 1951.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, Convention Plus, pp. 188-189.

En novembre 2005, cette initiative a trouvé une fin provisoire; ses conclusions seront intégrées dans le travail du HCR. Le HCR avait comme intention de promouvoir des accords génériques sur trois problématiques prioritaires :

- ❑ la réinstallation des réfugiés ;
- ❑ le rôle d'une aide au développement mieux ciblée en vue de l'élaboration de solutions durables pour les situations de déplacement forcé qui perdurent longtemps ;
- ❑ la clarification des responsabilités des Etats dans le cas des mouvements secondaires de réfugiés et demandeurs d'asile, lorsque ces personnes continuent leur migration de manière irrégulière d'un premier pays d'asile à l'autre.

Il a été possible de parvenir à un accord multilatéral sur le thème longtemps débattu de la réinstallation comme outil de protection, de solution durable et de partage du fardeau. Par contre, sur les deux autres questions, plutôt nouvelles, cet objectif est resté hors de portée; en revanche, les pays facilitateurs ont produit une déclaration conjointe. Le Danemark et le Japon, en charge de la question de l'aide au développement ciblée pour les situations de déplacement forcé qui perdurent longtemps, ont choisi une approche *bottom-up* identifiant des bonnes pratiques et les principes qui devraient guider toute action dans ce champ. Toutefois la définition du rôle spécifique de l'aide ciblée par rapport à l'aide humanitaire reste à approfondir. Les pays facilitateurs voient leurs travaux comme une base pour poursuivre leurs efforts en vue d'une aide ciblée⁴.

Sur le troisième point, relatif aux mouvements secondaires, les pays facilitateurs, la Suisse et l'Afrique du Sud, sont également parvenus à une déclaration conjointe⁵. Le groupe visait à définir plus précisément les rôles et les responsabilités des pays d'origine, de transit et de destination éventuelle dans le cas des mouvements secondaires. L'étude sur les réfugiés somaliens dans plusieurs pays africains et européens⁶, menée sur mandat du *Core Group* du HCR, a servi d'outil pour identifier nombre de questions en suspens. Elle a montré que les motivations principales pour les mouvements secondaires sont : 1° l'absence de solutions durables; 2° l'absence de procédures d'asile correctes et de statut légal assuré; et 3° l'absence de sécurité physique. Selon les ONG, il en découle que le HCR devrait accorder la priorité au renforcement des capacités de protection plutôt qu'aux politiques de réadmission, s'il veut faire face à ses responsabilités. Les ONG, qui ont apprécié le travail mené dans le cadre de Convention Plus, souhaitent qu'un forum de discussion se poursuive au-delà de cette initiative sur les bases de l'Agenda pour la protection⁷.

⁴ High Commissioner's Forum, *Convention Plus : Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement*, Joint Statement by the Co-Chairs, 15 November 2005, <www.unhcr.ch>.

⁵ High Commissioner's Forum, *Convention Plus : Core Group on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers*, 8 November 2005.

⁶ Joëlle Moret, Simone Baglioni and Denise Efonayi-Mäder, *Movements of Somali Refugees and Asylum-Seekers and States' Responses Thereto*, Neuchâtel; Geneva, Swiss Forum for Migration and Population Studies; UNHCR.

⁷ *NGO Statement to the High Commissioner's Forum*, 17 November 2005.

Dans la réunion conclusive de Convention Plus, le haut-commissaire s'est engagé au *mainstreaming* des résultats, à les intégrer dans sa pratique courante. C'est dans ce cadre que des changements structurels sont envisagés, notamment avec la réorganisation du *Department of International Protection* et la création d'une *Policy Development and Evaluation Unit*⁸.

12.1.2. Les développements à l'échelle européenne

□ *Bilan des directives européennes en matière d'asile*

Cinq ans après le sommet de 1999 qui avait posé les jalons d'une politique européenne en matière d'asile («l'esprit de Tampere»), les organismes de la société civile dressent un bilan plutôt mitigé des réalisations qui ont fait suite.

Le *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) a publié un document au titre éloquent : *Broken Promises – Forgotten Principles*⁹. Il constate que, dans un climat politique qui s'est progressivement détérioré et est devenu de plus en plus hostile aux réfugiés et aux requérants d'asile, l'accent est mis toujours davantage sur la dissuasion et la lutte contre l'immigration illégale plutôt que sur la protection et l'intégration de ces groupes.

Le document souligne des points positifs : la Convention de 1951 est reconnue dans le cadre de la législation de l'UE comme étant l'instrument principal garantissant la protection des réfugiés, ce qui est désormais valable pour 25 pays européens ; de plus, tous les pays membres sont tenus d'accorder l'asile aux personnes remplissant les exigences posées par la Convention de 1951, ou une protection subsidiaire, et d'offrir protection contre la persécution d'acteurs non étatiques. L'exercice de définition de standards minimaux est considéré concluant même s'ils ne fixent qu'un seuil véritablement minimal.

Le texte relève toutefois que les dispositions relatives aux pays sûrs peuvent mettre en péril le principe de non-refoulement ancré dans le droit international. Il reproche à la Directive sur le regroupement familial de ne pas garantir la protection de la famille et le respect de la vie familiale consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant, au point que pour cette raison le Parlement européen a demandé à la Cour européenne de justice d'examiner la légalité de la directive en question.

□ *Accords de réadmission*

Les accords de réadmission figurent également parmi les instruments importants de la politique extérieure de migration de la Suisse. En vertu de ces accords, les Etats réaffirment contractuellement le principe selon lequel ils s'engagent réciproquement à réadmettre leurs nationaux sur leur territoire. Contre l'engagement à reprendre leurs ressortissants, les pays reçoivent de l'aide économique et de l'aide au développement.

Divers accords de réadmission concernant l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne et la Slovénie sont entrés en vigueur en 2005. Plusieurs autres accords, signés, ne sont pas encore entrés en vigueur. Toutefois, il semble qu'en dépit du fait qu'ils n'ont pas été ratifiés et ne sont donc pas officiellement en

⁸ High Commissioner's Forum, *Chairman's Summary*, 17 November 2005.

⁹ <www.ecre.org/positions/Tampere_June_04.shtml>.

vigueur, ils sont *de facto* opérationnels, comme cela apparaît par la pratique des renvois¹⁰. Dans ce domaine, les démarches se sont faites de plus en plus discrètes. En tout la Suisse a conclu des accords avec 35 Etats; 23 sont déjà ratifiés et 12 attendent encore. Dernièrement, l'Office fédéral des migrations (ODM) a entrepris des négociations avec 10 autres pays et des discussions avec 10 autres. Les retours se déroulent aussi à l'enseigne de la discrétion: 34 vols spéciaux avec 173 personnes ont été organisés en 2004.

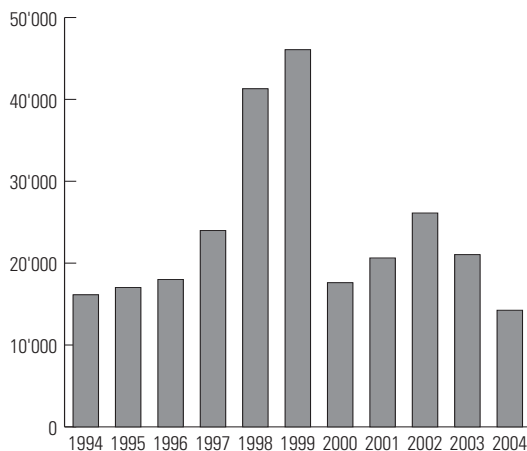
12.2. Politique d'asile

12.2.1. Statistiques en matière d'asile

□ Demandes d'asile déposées

En 2004, quelque 14'248 personnes ont demandé l'asile en Suisse: ceci représente une diminution d'environ 32% par rapport à l'année précédente, qui elle aussi avait marqué un recul de 20% sur 2002. La contraction enregistrée en Suisse est supérieure à celle observée au niveau européen (32% vs 20%). L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) fait remarquer que la baisse s'inscrit dans une tendance générale en Europe; si en Suisse la réduction est plus élevée, cela est dû avant tout à la situation moins tendue dans les pays d'origine, notamment le Kosovo et la Turquie, dont proviennent nombre de requérants d'asile en Suisse¹¹. Selon les statistiques d'asile sur les six premiers mois de l'année 2005, la diminution des demandes d'asile se poursuit, voire s'accélère: -44% entre janvier et juin 2005 par rapport au premier semestre 2004¹².

Graphique 3: Evolution des demandes d'asile, 1994-2004



Source: ODM, *Statistique en matière d'asile 2004*, janvier 2005.

¹⁰ «Mit Blocher nach Beirut», *Facts*, 17. Februar 2005. D'aucuns critiquent le coût exorbitant de ces opérations, qui se monte à 1,4 million de francs: «Le coût des renvois forcés», *Le Temps*, 14 avril 2005.

¹¹ OSAR, *Un tiers des requérants d'asile reçoivent protection en Suisse*, communiqué de presse, 21 janvier 2005.

¹² Office fédéral des migrations (ODM), *Statistique en matière d'asile juin 2005*, juillet 2005. Rappelons que depuis janvier 2005, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) est incorporé, avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), dans le nouvel Office fédéral des migrations (ODM).

Comme cela était déjà le cas l'an dernier, les groupes de demandeurs d'asile les plus importants numériquement proviennent de la région balkanique (12,5 % de Serbie-et-Monténégro). Les pays de la CEI (Géorgie 5,1 %, Russie 3,5 %) constituent la deuxième région d'origine, alors que les demandes provenant d'Afrique de l'Ouest ont nettement régressé : ces deux tendances se dessinent depuis 2003. Par ailleurs, la Turquie (8,1 %) et l'Irak (4,4 %) demeurent parmi les principales régions de provenance des demandeurs d'asile.

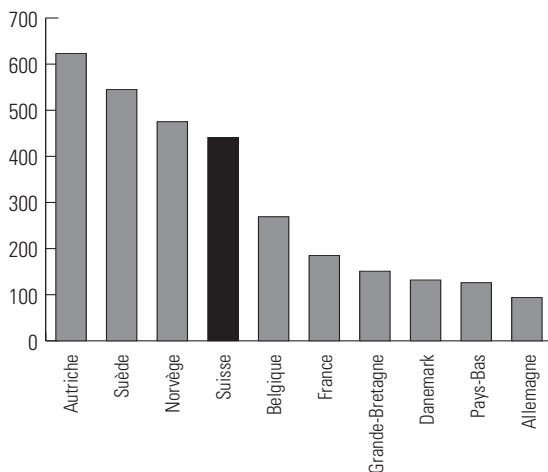
Tableau 27 : Evolution des demandes d'asile 2003-2004 selon le pays d'origine

Rang	Nation	Demandes d'asile 2003	Demandes d'asile 2004	En % du total
1	Serbie-et-Monténégro	2953	1777	12.5
2	Turquie	1674	1154	8.1
3	Géorgie	762	731	5.1
4	Irak	1458	631	4.4
5	Bulgarie	282	624	4.4
6	Etat inconnu	1244	602	4.2
7	Somalie	474	592	4.2
8	Russie	511	505	3.5
9	Algérie	830	480	3.4
10	Nigeria	502	418	2.9
	Autres nations	10347	6735	47.3
	Total	21037	14248	100

Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2004*, janvier 2005.

Dans le classement des pays européens selon le nombre de demandeurs d'asile en proportion de la population, la Suisse figure encore une fois, comme l'année précédente, en quatrième position, derrière l'Autriche, la Suède et la Norvège pour l'année 2004 (voir graphique 4).

Graphique 4 : Demandes d'asile par rapport à 100'000 habitants en Europe de l'Ouest, 1^{er} janvier 2003-30 septembre 2004



Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2004*, janvier 2005.

□ Octroi de l'asile

En 2004, l'Office fédéral des migrations (ODM) a octroyé l'asile à 1555 personnes; cela représente une diminution des effectifs de 5% par rapport à l'année précédente. 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 à 9,2% contre une moyenne de 6,7% en 2003. Cette moyenne recouvre des taux très variables d'une nationalité à l'autre: si ce taux se situe autour d'un petit tiers pour les Togolais (33,5%), les Afghans (33,3%), les Turcs (31%) et les ressortissants iraqiens (29%), il est par contre de 21% pour les Bosniaques et de 4,3% pour les Serbes et Monténégrins. En 2004, 4198 personnes ont bénéficié d'une admission provisoire (8% de plus que l'année précédente); ce sont essentiellement des ressortissants de Serbie-et-Monténégro et de Bosnie-Herzégovine.

Par ailleurs, on observe une diminution des décisions de non-entrée en matière (environ 5200 demandes, soit environ 33% de moins que l'an dernier) ainsi que des demandes rejetées (environ 10'000, 32% de moins par rapport à 2003); notons que le nombre de demandes déposées a également connu une réduction de cette ampleur.

Tableau 28: Personnes relevant du domaine de l'asile (état à fin décembre 2003 et 2004)

	31.12.2003	31.12.2004	Variation (%)
Effectif total	89285	79374	-11.1
Réfugiés reconnus	24729	24271	-1.9
Admissions provisoires	23355	23407	0.2
Total dans le processus procédure	23879	17465	-26.9
Total dans le processus exécution des renvois	17322	14231	-17.8

Source: ODM, *Statistique en matière d'asile 2004*, janvier 2005.

Note: Suite à l'harmonisation entre les données générales et celles du *controlling* de la procédure et de l'exécution des renvois de même qu'à la réorganisation de la statistique d'asile, il n'est plus possible de comparer les statistiques publiées par l'ODR depuis 1993 et les nouvelles données. Les modifications concernent les effectifs des requérants d'asile (permis N) et des admissions provisoires (permis F).

Globalement, les personnes relevant du domaine de l'asile ont diminué d'une année sur l'autre (-11%). En raison de la baisse des demandes, de l'ordre d'un tiers, l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile (toutes catégories confondues) a lui aussi nettement reculé. A fin 2004, il s'établit à 79'374 personnes par rapport aux quelque 90'000 de fin décembre 2003.

Comme par le passé, la majorité des départs sont non officiels: en 2004, cela représente un départ sur deux. 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).

L'asile a été révoqué pour 1654 réfugiés reconnus, aucun danger ne menaçant plus ces personnes. Par ailleurs, l'ODM a levé l'admission provisoire pour 4074 personnes: comme l'an dernier, la plupart sont des ressortissants du Sri Lanka et de l'ex-Yougoslavie ayant bénéficié d'une réglementation cantonale humanitaire.

12.2.2. Adoption de la révision de la Loi sur l'asile

Au lendemain de l'approbation par le peuple de la libre circulation pour les ressortissants des 10 nouveaux pays de l'Union européenne (voir plus bas section 12.3.2), le Conseil des Etats, qui avait déjà approuvé le projet de loi sur l'asile¹³, est revenu en septembre 2005 sur la question, après que le conseiller fédéral Christoph Blocher eut proposé des durcissements supplémentaires. Les exhortations de la Commission fédérale pour les questions des réfugiés (CFR), qui en mars avait invité les sénateurs à faire preuve de sérénité et de perspicacité lors des délibérations sur ces modifications, n'ont pas été suivies¹⁴. Le vote final de la loi est intervenu le 16 décembre¹⁵. Relevons quatre points majeurs.

□ Un des enjeux de la nouvelle révision de la loi, entrée en vigueur en octobre 1999, était l'introduction de l'admission à titre humanitaire: le but était d'offrir des perspectives à moyen terme à ces requérants d'asile dont la demande a été rejetée mais dont le renvoi n'est pas licite ou raisonnablement exigible. Or, l'admission pour raisons humanitaires, proposée par Ruth Metzler, alors conseillère fédérale, et qui aurait permis notamment le regroupement familial immédiat pour les détenteurs du permis F, n'a pas été retenue. En revanche, l'accès au marché du travail sera facilité, puisque l'autorisation de travailler ne sera plus fonction de la situation du marché du travail.

☞ **Annuaire 2003**, n° 1, admission humanitaire, p. 212.

- Les mesures de contrainte ont été durcies. La durée maximale de la détention d'un requérant d'asile débouté en vue de son expulsion passera de douze à vingt-quatre mois. L'insoumission a été ajoutée à la liste des motifs permettant d'ordonner une détention prolongée. Pour améliorer les expulsions, la communication de données concernant le requérant d'asile à son pays d'origine sera facilitée, au risque de mettre en péril la sécurité du requérant.
- Tous les requérants qui reçoivent une décision négative seront privés d'aide sociale, alors que jusqu'ici cela ne concernait que les requérants déboutés d'office. En revanche, ils pourront prétendre à l'aide d'urgence, le Tribunal fédéral ayant jugé la suppression de cette aide minimale contraire à la Constitution, qui garantit un minimum vital (voir plus bas section 12.2.3); à l'évidence, ce verdict a pesé dans le choix des parlementaires.
- Mais il y a une mesure contre laquelle le Haut-Commissariat pour les réfugiés s'est élevé: celle qui veut que soit débouté d'office, et donc frappé de non-entrée en matière (NEM), le requérant d'asile qui ne peut produire de documents de voyage ou d'identité dans les quarante-huit heures suivant le dépôt de sa demande¹⁶. Le HCR redoute qu'avec cette disposition la Suisse exclue des personnes qui auraient droit à la protection internationale. Dans un

¹³ Conseil fédéral, *Message concernant la modification de la Loi sur l'asile, de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants* du 4 septembre 2002 (FF 2002 6359).

¹⁴ CFR, *La CFR critique la précipitation avec laquelle il est procédé à la révision partielle de la Loi sur l'asile*, communiqué de presse, 8 mars 2005.

¹⁵ Assemblée fédérale, *Loi sur l'asile (LAsi). Modification* du 16 décembre 2005 (FF 2005 6943).

¹⁶ Pendant longtemps, la pratique a consisté à refuser l'asile à des personnes en possession d'un document d'identité au prétexte que cela était la preuve qu'elles n'avaient pas de problèmes avec leurs autorités; aujourd'hui, on assiste donc à un retournement de tendance à 180 degrés.

avis de droit de novembre 2004, le professeur Walter Kälin a soutenu que la mesure, suivant comment elle est appliquée, peut contrevenir à la Convention de Genève de 1951¹⁷. Le but poursuivi avec cette mesure est celui de sanctionner les quelque 60 % de requérants qui se disent sans documents valables une fois arrivés en Suisse. En somme, celui qui refuse la collaboration ne sera plus avantagé. En commentant ce point, la *Neue Zürcher Zeitung* doute que cette mesure dissuade les personnes qui dès le départ ne peuvent compter sur l'octroi du droit d'asile de détruire leurs documents. Si en revanche la mesure est appliquée de manière conforme au droit international, on est en droit de se demander si elle n'est pas une « fausse solution » (*Scheinlösung*)¹⁸.

Une large coalition d'ONG, d'œuvres d'entraide, d'Eglises et d'associations faitières¹⁹ avaient appelé le Parlement à préserver la tradition humanitaire de la Suisse et à adopter une législation sur l'asile conforme aux exigences du droit international. Au vu du texte que les Chambres ont approuvé, ces organismes s'engagent à lancer un référendum au plan fédéral²⁰.

A Genève, un comité référendaire regroupant notamment les Eglises et l'ensemble des forces de gauche et syndicales du canton s'est constitué début novembre, avant même le vote définitif ; il vise tout autant la Loi sur les étrangers que celle sur l'asile. Début décembre, à la veille de la votation définitive de la Loi sur l'asile et de celle sur les étrangers (voir plus bas section 12.3.1), le PDC genevois a voté à l'unanimité le principe du lancement d'un référendum contre les deux lois, en opposition avec la direction nationale. Il faut dire que tous les députés latins et quelques députés alémaniques de ce parti s'étaient opposés en septembre au vote de la Loi sur l'asile, au motif que « les durcissements votés mettent le parti en porte-à-faux avec les Eglises et des ONG prestigieuses comme Amnesty International »²¹.

12.2.3. Le monitoring des requérants d'asile frappés de non-entrée en matière (NEM) : la question de l'aide d'urgence

Depuis avril 2004, les requérants dont la demande est jugée manifestement infondée n'ont plus droit à l'aide sociale, qui émerge au budget fédéral. Ils ont en revanche droit à l'aide d'urgence, qui par contre relève du budget des cantons et des communes.

C'est dans ce cadre que se situe la décision du Tribunal fédéral du 18 mars 2005, relative au cas d'un requérant frappé de non-entrée en matière (NEM) à

¹⁷ Walter Kälin, « Die Schraube anzuziehen ist kontraproduktiv », *Der Schweizerische Beobachter*, n° 5, 2005. « Vos papiers ! », *Le Temps*, 30 septembre 2005.

¹⁸ « Asylrecht. Verschärfungen setzen sich durch », *Neue Zürcher Zeitung*, 27. September 2005.

¹⁹ Justitia et Pax, Conférence des évêques suisses, Fédérations des Eglises protestantes de Suisse, Eglise catholique chrétienne de Suisse, Fédération suisse des communautés israélites, Plate-forme des communautés israélites libérales de Suisse, Fédération suisse des femmes protestantes, Fédération suisse des femmes catholiques, Centres sociaux protestants, Caritas Suisse, Entraide protestante suisse, Croix-Rouge suisse, Œuvre suisse d'entraide ouvrière, Union suisse des comités d'entraide juive, Amnesty International, section suisse, Fondation Terre des hommes, Réseau suisse des droits de l'enfant, Conseil suisse des activités de jeunesse, Conférence suisse des institutions d'action sociale, Organisation suisse d'aide aux réfugiés.

²⁰ OSAR, *Large coalition pour un droit d'asile humain et respectueux de notre Etat de droit*, communiqué de presse, 2 septembre 2005.

²¹ « Le PDC genevois partira au front pour défendre l'asile », *Le Courrier*, 10 décembre 2005.

Soleure. Il a décidé à trois voix contre deux que la suppression de l'aide d'urgence était contraire à la Constitution. La veille, la Chambre des cantons avait avalisé la possibilité de supprimer cette aide d'urgence aux requérants d'asile déboutés. Le conseiller fédéral en charge de ce dossier, Christoph Blocher, avait réagi à cette décision en se prononçant en faveur d'un changement de la Constitution²². Mais – c'est une singularité suisse – tant que l'aide relève des cantons, le pouvoir de contrôle du Tribunal fédéral est entier; il est en revanche supprimé pour une bonne part dès que la règle est coulée dans la législation fédérale. Le Parlement a jusqu'ici toujours veillé à respecter l'esprit des décisions du Tribunal fédéral²³. La décision a fait jurisprudence.

Dans une matière délicate sur le plan des droits des requérants d'asile et de leurs implications financières, le Département fédéral de justice et police (DFJP) rédige trimestre par trimestre un rapport de monitoring sur les décisions de non-entrée en matière. Selon les termes du dernier monitoring daté d'octobre 2005, l'on comptait en juin 2005 5092 personnes frappées d'une NEM exécutoire depuis le mois d'avril 2004. Les coûts liés à l'aide d'urgence versée par les cantons ont connu une hausse sensible, due essentiellement à une majoration des frais moyens par jour et à l'allongement constant de la durée de perception des prestations. De plus, les cantons doivent faire face aux dépenses découlant des structures d'accueil pour les NEM. Ce constat pousse enfin les autorités à revoir les forfaits fédéraux fixés dans le cadre de l'aide d'urgence qui sont versés aux cantons²⁴, comme ceux-ci ne manquaient de le réclamer depuis plusieurs mois.

La question des « 523 » requérants d'asile et de l'exception vaudoise a occupé le devant de la scène dans le canton de Vaud. Durant trois ans, le canton a autorisé les requérants installés de longue date à exercer une activité lucrative. Or, depuis avril 2005, le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer à la lettre la loi fédérale qui interdit aux requérants de travailler lorsque leur demande d'asile a été rejetée; cette décision s'insère, entre autres, dans le cadre de la lutte contre le travail au noir. En décembre 2005 toutefois, une quarantaine d'employeurs ont refusé de licencier leurs salariés. Sous l'impulsion de l'opinion publique et du Grand Conseil, le gouvernement vaudois est intervenu auprès de l'ODM à Berne en faveur des Ethiopiens et des Erythréens concernés par l'interdiction de travailler, dans l'espoir d'obtenir une régularisation pour les cas les plus anciens²⁵.

12.2.4. Dix ans de mesures de contrainte: un bilan

Cela fait dix ans qu'il existe une loi sur les mesures de contrainte; en effet, suite à leur approbation par presque trois quarts des votants au référendum de décembre 1994, elle est entrée en vigueur en février 1995. Deux ans après, le DFJP a établi un premier bilan comparatif, selon lequel seuls six cantons s'estimaient contents de l'efficacité de ces mesures pour les renvois. Depuis lors, aucune évaluation de cette loi n'a eu lieu: le DFJP ne dresse pas de statistique

²² « Il faudra modifier la Constitution », *Le Temps*, 19 mars 2005.

²³ Délibérations publiques de la cause 2P.318/2004. « Le Tribunal fédéral reconnaît aux requérants déboutés le droit à une aide d'urgence minimale », *Le Temps*, 19 mars 2005.

²⁴ ODM, *Rapport de monitoring sur les décisions de non-entrée en matière durant le deuxième trimestre 2005*, communiqué de presse, 31 octobre 2005.

²⁵ « Requérants déboutés: d'une main le Conseil d'Etat veut négocier, de l'autre il oblige à licencier », *Le Courrier*, 14 décembre 2005.

permettant de suivre l'évolution de l'application de ces mesures, en raison du fait qu'elle relèverait des cantons. Mais au niveau cantonal aussi des statistiques systématiques n'existent pas; bien rares sont les cantons qui observent ces chiffres²⁶. Alors que les partisans de ces mesures se désintéressent de leurs suites, les opposants sont toujours convaincus que «leur but n'est pas tellement de faciliter les expulsions mais de terroriser les requérants»²⁷.

En mars 2005 toutefois, au moment où le Parlement examinait les lois sur les étrangers et sur l'asile, a été publié le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) sur cette question. Le CPA y évalue l'efficacité des «mesures de contrainte», en particulier la possibilité d'interner les requérants d'asile déboutés et les clandestins pour éviter qu'ils tentent d'échapper à leur renvoi. L'étude porte sur la période 2001-2003. Il en résulte que l'internement est appliqué de manière très variée d'un canton à l'autre: alors qu'il est systématique à Zurich (5767 détentions), il n'est qu'une décision de dernier recours à Genève (56 détentions). Il assure le renvoi avant tout des clandestins qui ont des papiers d'identité en règle alors que les requérants d'asile refusent souvent de «coopérer». La majorité des renvois se produit dans les quatre premiers jours ou alors dans le délai d'un mois; au-delà de cette période, la prolongation des détentions n'est pas efficace.

Ainsi, le CPA met en doute le bien-fondé de la prolongation des détentions décidée par le Conseil des Etats. Au vu de sa compatibilité douteuse avec les droits fondamentaux et de son inefficacité avérée, certains parlementaires, dont Dick Marty, dénoncent la «politique du bluff»²⁸, l'adoption de mesures qu'il faudra corriger ou ne pas appliquer, juste «pour la bonne image auprès de la population de la politique fédérale en matière de migrations»²⁹.

12.2.5. L'adhésion à Schengen et Dublin

Le 5 juin 2005 a eu lieu la première des votations 2005 concernant les relations de la Suisse avec l'Union européenne, celle relative à l'adhésion aux Accords de Schengen et Dublin. Tous les pays membres de l'UE sont parties à ces accords, bien que le Royaume-Uni et l'Irlande n'y prennent part que dans des domaines bien définis. La Norvège et l'Islande, quoique non-membres de l'UE, participent également à Schengen et à Dublin. C'est un statut similaire qui est prévu pour la Suisse. Avec l'adhésion des dix pays candidats à l'UE, ce sont 27 pays européens qui peuvent tirer avantage de cette structure transfrontalière.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, Schengen et Dublin, pp. 189-190.

En dépit d'une campagne lancée très tôt par des fronts politiques bien polarisés, c'est une majorité confortable (54,6%) des votants qui a approuvé la proposition. Celle-ci entraînera la suppression des contrôles aux frontières helvétiques au profit d'un contrôle unifié des frontières externes de l'UE ainsi qu'une collaboration policière et judiciaire renforcée avec les pays européens,

²⁶ «L'impossible statistique», *Le Courrier*, 31 janvier 2005.

²⁷ «Dix ans après, la loi manque toujours sa cible», *Le Courrier*, 31 janvier 2005.

²⁸ «Bilan mitigé des mesures de contrainte dans le droit d'asile», *La Liberté*, 9 avril 2005.

²⁹ CPA, *Evaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers*, rapport final à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 15 mars 2005. «Gesticulations et réalité», *La Liberté*, 9 avril 2005.

grâce, entre autres, aux fichiers communs de Schengen (voitures volées, armes volées, fichier des personnes recherchées...) (Système d'information Schengen, SIS).

L'analyse des résultats a montré que les différences entre les régions linguistiques se sont atténuées par rapport au refus de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen en 1992, puisque les Romands sont moins souvent des inconditionnels de l'Union européenne et que les Alémaniques habitant dans les grands centres urbains y sont de plus en plus favorables. Les personnes avec un niveau de formation plus élevé ont été davantage à approuver la proposition³⁰.

L'accord devrait entrer en vigueur en 2006. Son application est subordonnée à une décision du Conseil de l'UE, prise à l'unanimité des Etats qui appliquent Schengen, après l'évaluation de la capacité de la Suisse à mettre en œuvre l'accord.

12.3. L'admission dans la politique de migration

En vertu des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, il est désormais aisé de s'établir en Suisse et réciproquement. Les Allemands ont été nombreux à profiter de cette nouvelle possibilité, de sorte qu'en 2004 le nombre de résidents venus d'Allemagne et de France a fortement augmenté. A la fin avril 2005, la population résidante permanente en provenance des pays de l'UE/AELE comptait 874'080 personnes, soit 1,9% de plus qu'à la fin avril 2004, alors que le nombre de ressortissants d'Etats non-membres de l'UE, lui, n'a augmenté que de 0,1% durant la même période. La plus forte progression observée entre le 1^{er} mai 2004 et le 30 avril 2005 concerne les Allemands (+11'289), suivis des Portugais (+8213) et des Français (+1357)³¹. Aujourd'hui, 58% des étrangers résidant en Suisse proviennent des 25 pays de l'UE.

Par ailleurs, la proportion de frontaliers est de 4,4% sur l'ensemble des travailleurs en Suisse. L'entrée en vigueur de la libre circulation depuis juin 2002 et l'abolition de la préférence pour la main-d'œuvre indigène ainsi que du contrôle des conditions de travail et de salaire depuis juin 2004 n'ont pas produit un afflux important de frontaliers, le rythme d'augmentation s'étant stabilisé depuis 2002 autour de 3%³².

12.3.1. La Loi sur les étrangers

Les délibérations parlementaires de l'année sous revue ont amené plusieurs durcissements dans le texte de la Loi sur les étrangers³³. En mars 2005, le Conseil des Etats, qui examinait la proposition approuvée par le Conseil national en novembre 2004, a proposé d'abolir l'octroi automatique du permis d'établissement au bout de dix ans de permis de séjour. Cette norme, obtenue après de très longues négociations par l'Italie pour ses propres ressortissants, avait été pro-

³⁰ Isabelle Engeli, Anke Tresch, *Analyse des votations fédérales du 5 juin 2005*, Vox Analyses des votations fédérales, Berne; Genève, gfs.berne; Université de Genève, publication n° 87, juillet 2005.

³¹ ODM, *Nombre de ressortissants de l'UE/AELE en hausse*, communiqué de presse, 8 juin 2005.

³² Office fédéral de la statistique (OFS), *Frontaliers en Suisse*, communiqué de presse, 17 mai 2005.

³³ Conseil fédéral, *Message concernant la Loi sur les étrangers* du 8 mars 2002 (FF 2002 3469). Assemblée fédérale, *Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)* du 16 décembre 2005 (FF 2005 6885).

gressivement élargie à tous les groupes immigrés. Ce principe n'avait pas été remis en cause dans le projet initial de la loi.

Les syndicats s'opposent nettement à cette disposition ainsi qu'à l'abolition d'un droit au regroupement familial pour les personnes qui détiennent un permis de séjour; ils craignent qu'en absence de pareil automatisme, l'autorisation de regroupement familial soit octroyée de manière arbitraire³⁴.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, refus de l'octroi automatique du permis d'établissement au bout de dix ans de séjour et abolition d'un droit au regroupement familial, p. 199.

En outre, le Parlement adopte une ligne de tolérance zéro pour les sans-papiers: les demandes de régularisation déposées par des clandestins séjournant en Suisse depuis plus de quatre ans ne devront plus être examinées «de manière approfondie», ce qui équivaldrait, selon certains, à un droit à la régularisation dont il ne veut pas.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, abolition de la circulaire Metzler, p. 201.

Les syndicats contestent cette intention de priver la loi de tout mécanisme réglant les cas de rigueur: ils dénoncent cette manière de se voiler la face par rapport aux milliers de sans-papiers qui habitent d'ores et déjà dans le pays (voir plus bas section 12.3.3). Il faut dire qu'en même temps, le Conseil national a refusé de sanctionner par l'exclusion des appels d'offres publics les employeurs qui auraient recours aux travailleurs clandestins.

Finalement, la Commission du Conseil des Etats entend soumettre à la condition de cohabiter le droit au permis d'établissement pour les conjoints étrangers; cette norme est ainsi plus stricte pour les conjoints étrangers de ressortissants suisses qu'elle ne l'est, en vertu des accords bilatéraux, pour les conjoints étrangers des ressortissants UE.

En décembre 2005, le Parlement a voté la nouvelle Loi sur les étrangers, après l'élimination des divergences. Plusieurs forces, parmi lesquelles les associations d'immigrés regroupées au sein du Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM Suisse)³⁵, s'apprentent à lancer un référendum contre cette loi.

12.3.2. L'élargissement de la libre circulation aux ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE

Le deuxième rendez-vous électoral majeur de cette année 2005 concernant la politique migratoire était celui du 25 septembre, relatif à l'élargissement de la libre circulation aux ressortissants des pays ayant adhéré à l'Union européenne en mai 2004.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, libre circulation: élargissement à l'Est, p. 200.

Les urnes ont prononcé un oui clair et net (56%), bien plus ample que prévu, à l'extension de la libre circulation ainsi qu'au renforcement des mesures de protection salariale qui l'accompagnait. L'ampleur inattendue du résultat contraste avec des sondages qui avaient fait croire à un résultat serré.

³⁴ Unia, *Ausländergesetz: so nicht!*, communiqué de presse, 15 mars 2005.

³⁵ «La migration reste un thème instrumentalisé», *Le Temps*, 5 décembre 2005.

Il est vrai que la campagne avait vu l'opposition entre partisans et adversaires diviser tant la droite que la gauche. Une partie des parlementaires UDC s'était en effet prononcée contre le mot d'ordre de la direction du parti prônant le refus de la libre circulation et Christoph Blocher lui-même était entré dans la campagne à quelques jours du vote en soutien à cette fronde³⁶. A gauche, nombre de syndicalistes ont contesté une mesure de libéralisation ultérieure du marché du travail et, notamment à Genève, n'ont pas hésité à pointer du doigt les frontaliers comme une des causes du chômage.

Au lendemain du vote, les analystes ont relevé qu'avec ce deuxième oui, après celui sur Schengen, les Suisses se sont montrés plus Européens que les Européens³⁷; ce résultat est une victoire du pragmatisme contre les idéologues isolationnistes, une réponse aux défis économiques et culturels de notre temps³⁸.

L'entrée en vigueur de la libre circulation pour les ressortissants des 10 nouveaux pays membres de l'UE est prévue pour février 2006, à condition que le Parlement européen et le Conseil fédéral ratifient à temps l'accord et que les ordonnances d'application des mesures d'accompagnement renforcées soient prêtes. Le rythme d'ouverture par étape du marché du travail suisse s'opérera de manière échelonnée, avec un calendrier semblable à celui des accords conclus avec les 15 « anciens » pays de l'UE. Les contingents de main-d'œuvre ainsi que la priorité aux travailleurs indigènes subsisteront jusqu'en 2011; une clause de sauvegarde permettra à la Suisse de suspendre jusqu'en 2014 l'application de la libre circulation des personnes en cas de forte augmentation de l'immigration. Enfin, un référendum pourra être demandé en 2009 contre l'ensemble des accords sur la libre circulation.

12.3.3. Sans-papiers: un phénomène national

En avril 2005, l'ODM a rendu publique une étude conduite par l'institut gfs.berne visant à estimer le nombre de sans-papiers vivant en Suisse³⁹. Pour la première fois, une étude sur cette thématique a porté non seulement sur les villes mais aussi sur les campagnes: elle a embrassé les cantons de Zurich, Bâle, Thurgovie, Tessin, Vaud et Genève. Sur cette base, les auteurs avancent l'estimation de 90'000 sans-papiers, ce nombre étant susceptible de varier dans une fourchette de plus ou moins 10'000 personnes⁴⁰. L'étude confirme que les sans-

³⁶ «Christoph Blocher veut la libre circulation. Mes amis politiques se trompent», *Le Temps*, 15 septembre 2005. Le parlementaire radical Philippe Müller, auteur en son temps de l'«initiative des 18%», s'est également prononcé en faveur de la libre circulation, qui garantit l'afflux de main-d'œuvre qualifiée: «Plaidoyer pour une "autre" immigration», *Le Courrier*, 17 août 2005.

³⁷ «Europäischer geht es nicht», *Blick*, 26. September 2005. Voir également Laura Kopp, Thomas Milic, *Analyse des votations fédérales du 25 septembre 2005*, Vox Analyses des votations fédérales, Berne; Zurich, gfs.berne; Université de Zurich, publication n° 88, novembre 2005.

³⁸ «Ein pragmatischer Ergebnis», *Neue Zürcher Zeitung*, 26. September 2005.

³⁹ gfs.berne, *Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile*, rapport final sur mandat de l'Office fédéral des migrations, Berne, gfs.berne, 6 avril 2005.

⁴⁰ ODM, *Environ 90'000 résidents illégaux*, communiqué de presse, 26 avril 2005. Cette étude, annoncée de longue date, était très attendue. Des indiscretions avaient filtré dans la presse déjà au mois de janvier, selon lesquelles l'évaluation aboutissait à une estimation de 120'000 à 130'000 personnes clandestines en Suisse. «130'000 clandestins en Suisse, 20'000 à Zurich: les chiffres confidentiels de la Confédération», *Le Temps*, 22 janvier 2005.

papiers ne constituent guère un groupe homogène quant à la provenance, mais que, par contre, ils partagent des conditions de travail précaires.

Elle atteste en outre que le phénomène des sans-papiers concerne toute la Suisse et non pas la seule Suisse romande. Zurich s'étant signalé en ne présentant que quatre demandes de régularisation sur la base de la circulaire Metzler, d'aucuns avaient argué que le phénomène des travailleurs clandestins était une réalité dans la seule partie occidentale du pays.

Pour Genève, les auteurs estiment entre 7000 et 8000 le nombre de clandestins ; les autorités cantonales avaient en effet articulé un chiffre compatible avec cette estimation lors de leur démarche en janvier 2005 auprès des autorités fédérales, visant à la régularisation de quelque 5000 personnes vivant dans le canton et actives dans le secteur domestique.

La demande officielle genevoise va à contre-courant du durcissement de la législation sur les étrangers, dont elle critique indirectement la perspective myope⁴¹. Les autorités genevoises rejoignent ainsi nombre de cercles qui critiquent la nouvelle Loi sur les étrangers comme une machine à fabriquer des sans-papiers, par son refus de prendre acte d'une demande de travail peu qualifié.

Au-delà du seul contexte suisse, la question de l'accès au marché de l'emploi des pays européens pour des personnes avec faible qualification a pris des contours dramatiques avec les événements de Ceuta et Melilla en automne 2005, lorsque de nombreux Africains cherchant à immigrer en Europe ont escaladé les barrières métalliques enserrant ces villes, ou encore avec les débarquements répétés sur les côtes méridionales de la Sicile et de Lampedusa.

12.4. Politique d'intégration

12.4.1. Ordonnance d'intégration

L'Ordonnance d'intégration a été approuvée en septembre 2005 et entrera en vigueur en février 2006. Elle définit les tâches de l'ODM dans le domaine de l'intégration. L'ordonnance affirme que les étrangers contribuent à leur intégration en respectant l'ordre établi et les principes démocratiques, en apprenant la langue locale et en manifestant leur intention de participer à la vie économique ainsi qu'en se formant. Elle prévoit que l'octroi et le renouvellement du permis de résidence soient conditionnés à une appréciation par les autorités du degré d'intégration de la personne concernée. Si la personne est considérée comme bien intégrée, elle pourrait se voir octroyer le permis d'établissement au bout de seulement cinq ans au lieu des dix prévus par la nouvelle Loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Enfin, les religieux et autres leaders spirituels peuvent désormais être astreints à suivre un cours de langue et d'introduction à la réalité suisse⁴².

12.4.2. Naturalisation : vers une nouvelle loi

Une étude récente démontre que lorsque les demandes de naturalisation sont soumises au vote populaire dans une commune, elles essuient un taux de refus

⁴¹ « Martine Brunschwig Graf dénonce une politique de courte vue », *Le Courrier*, 17 mars 2005.

⁴² ODM, *Améliorer l'intégration des étrangers*, communiqué de presse, 7 septembre 2005.

supérieur de 23 % à celui concernant les demandes effectuées par le biais d'autres procédures⁴³. Cette étude va dans le sens du jugement rendu par le Tribunal fédéral en 2003, qui avait déclaré les décisions par les urnes en matière de naturalisation inconstitutionnelles. L'UDC avait réagi à cette décision judiciaire par le lancement d'une initiative dite « pour des naturalisations démocratiques », déposée à la mi-novembre 2005, qui vise à ancrer dans la Constitution le principe de la naturalisation par le peuple.

📖 **Annuaire 2004**, n° 1, décision du Tribunal fédéral sur les naturalisations, pp. 221-222.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats se conforme à la décision du Tribunal fédéral, qui exige que les décisions soient motivées. Ainsi, en novembre 2005, cette commission a aboli les naturalisations soumises automatiquement au vote des citoyens ; par contre, elle maintient la naturalisation « par les urnes » sous la forme d'un référendum facultatif. Or, les propositions actuelles de la commission pourront sans doute être opposées en contre-projet indirect à l'initiative UDC.

Le nombre de naturalisations a légèrement diminué en 2004 par rapport au nombre élevé de 2003 : au total, quelque 37'000 personnes ont acquis la nationalité suisse. Depuis 1993, le nombre de personnes de nationalité suisse n'augmente qu'à cause des naturalisations⁴⁴.

Suite à l'échec en septembre 2004 de la proposition de naturalisation facilitée pour les deuxième et troisième générations, l'UDC a proposé d'abolir la double nationalité, introduite en Suisse en 1992.

12.4.3. Droits politiques aux étrangers résidents

La question de l'accès aux droits politiques des étrangers était restée quelque peu en retrait pendant qu'avançaient des initiatives visant à favoriser la naturalisation des deuxième et troisième générations ; l'échec de ces tentatives relance donc le débat. L'instance politique à laquelle cette question se pose n'est dès lors plus la Confédération mais les cantons, puisque ce sont les Constitutions cantonales que définissent les droits politiques. D'ailleurs, dans la tradition politique suisse, la Confédération laisse le soin aux cantons d'élargir les premiers les voies de la démocratie, comme cela s'est produit avec l'introduction du suffrage féminin. Toute modification partielle ou totale d'une Constitution cantonale est soumise au référendum populaire obligatoire. C'est pour cette raison que dans trois cantons les droits politiques aux étrangers ont été accordés dans le cadre d'une modification de la Constitution qui a été approuvée par le souverain.

A Genève, l'initiative en faveur du droit de vote et d'éligibilité sur le plan communal a été soumise en votation en avril 2005. C'était la troisième fois que les citoyens genevois se prononçaient sur cette question, après 1973 et 2001. Cette fois, ils ont octroyé le droit de vote sur le plan communal. La votation a eu un retentissement certain à cause du fait que c'est la première fois en Suisse⁴⁵ que

⁴³ Marc Helbling, Hanspeter Kriesi, « Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n° 4, pp. 33-58.

⁴⁴ OFS, *Résultats provisoires concernant l'évolution de la population de la Suisse en 2004*, communiqué de presse, 7 mars 2005.

⁴⁵ Neuchâtel constitue à cet égard un précurseur, ayant introduit le droit de vote en 1849.

le droit de vote est octroyé au terme d'une votation sur ce sujet exclusivement et non pas dans le cadre d'une révision constitutionnelle.

Par ailleurs, au Jura, qui reconnaît aussi le droit d'éligibilité aux étrangers résidents, un ressortissant italien a été élu président du Parlement de Delémont en janvier 2005 ; c'est une première en Suisse. A ce jour, cinq cantons romands, Neuchâtel, Jura, Vaud, Genève et Fribourg, accordent des droits politiques aux étrangers⁴⁶, alors que deux cantons germanophones (Grisons et Appenzell Rhodes-Extérieures) laissent les communes libres d'introduire le droit de vote pour les étrangers.

De nombreuses autres tentatives d'introduire le droit de vote des étrangers n'ont pas abouti faute de soutien populaire, à Argovie, Bâle-Ville, Berne, Soleure, Uri et Zurich. L'actuel projet zurichois de nouvelle Constitution ne prévoit ni l'introduction du droit de vote des étrangers ni l'autorisation de l'octroyer pour les communes qui le désiraient.

SOURCES

- Assemblée fédérale, *Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)* du 16 décembre 2005 (FF 2005 6885).
Assemblée fédérale, *Loi sur l'asile (LAsi). Modification du 16 décembre 2005* (FF 2005 6943).
Conseil fédéral, *Message concernant la Loi sur les étrangers* du 8 mars 2002 (FF 2002 3469).
Conseil fédéral, *Message concernant la modification de la Loi sur l'asile, de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants* du 4 septembre 2002 (FF 2002 6359).
Office fédéral des migrations, *Statistique en matière d'asile 2004*, janvier 2005.
Office fédéral des réfugiés/Office fédéral des migrations, *Asylon*, parutions en 2004-2005.
Office fédéral des réfugiés/Office fédéral des migrations, communiqués de presse, parutions en 2004-2005.
Augenau, *Bulletin*, Berne, parutions en 2004-2005.
Centres de contact Suisses-immigrés, *Carrefour*, parutions en 2004-2005.
Organisation suisse d'aide aux réfugiés, *Planète exil*, parutions en 2004-2005.
Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Bern, parutions en 2004-2005.
Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, parutions en 2004-2005.
Vivre ensemble (Centre de documentation sur le droit d'asile), *Vivre ensemble*, bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève, parutions en 2004-2005, <<http://www.asile.ch/vivre-ensemble>>.

SITES INTERNET

- Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés : <www.unhcr.ch>.
Administration fédérale : <www.admin.ch>.
Office fédéral des migrations : <www.bfm.admin.ch>.
Institut de science politique de l'Université de Berne : <www.anneepolitique.ch>.
European Council on Refugees and Exiles (ECRE), coordination européenne des organisations non gouvernementales dans le domaine des requérants d'asile et des réfugiés : <www.ecre.org>.
Human Rights Watch : <www.hrw.org>.
Menschenrechte Schweiz MERS – Praktische Hilfsinstrumente für die Bildungsarbeit zu Menschenrechtsthemen : <www.humanrights.ch>.
Organisation suisse d'aide aux réfugiés : <www.osar.ch>.
Solidarité sans frontières (coopération de BODS et Asylkoordination) : <www.sosf.ch>.
Swisspolitics.org : <www.swisspolitics.org>.
Le Courrier : <www.lecourrier.ch>.

⁴⁶ Les deux premiers accordent les droits au niveau cantonal, les autres seulement au niveau communal.