

# Annuaire suisse de politique de développement

| 2007 |

Faits et statistiques



IUEDgenève

**institut universitaire**  
graduate institute  
**d'études du développement**  
of development studies

| Vol. 26 N° 1 |

---

# Table des matières

---

## Introduction :

Dans un monde en mutation, quel positionnement pour la coopération au développement ? XIII

## 1<sup>re</sup> partie: Faits

---

### 1. Politique extérieure

---

- 1.1. La Suisse et l'ONU 3
  - 1.1.1. Processus de réforme de l'ONU
  - 1.1.2. Politique suisse d'accueil d'organisations et de conférences internationales
  - 1.1.3. Candidatures suisses à des postes électifs au sein du système des Nations unies
  - 1.1.4. La Suisse et l'ONU : bilan 2005 et priorités 2006-2007
- 1.2. « Rapport Europe 2006 » 7
- 1.3. Autres sujets de la politique extérieure suisse 8
  - 1.3.1. Conférence annuelle des ambassadeurs (Berne, 21-24 août 2006)
  - 1.3.2. Politique extérieure suisse concernant les pays en développement

### 2. Coopération avec les pays en développement

---

- 2.1. Comité d'aide au développement de l'OCDE 11
  - 2.1.1. Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles pour une meilleure cohérence des politiques
  - 2.1.2. Centre de développement de l'OCDE
- 2.2. Volume de l'aide publique au développement des pays du CAD et de la Suisse 14
  - 2.2.1. Augmentation récente de l'APD des pays du CAD
  - 2.2.2. Nouvelle classification des pays bénéficiaires de l'APD et historique
  - 2.2.3. Volume de l'APD versée par la Suisse et évolution récente
  - 2.2.4. Vue d'ensemble de l'aide publique et privée au développement fournie par la Suisse
- 2.3. Politique suisse de coopération au développement 21
  - 2.3.1. Vue d'ensemble des crédits-cadres pour la coopération au développement
  - 2.3.2. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur la conduite stratégique des activités de la DDC
  - 2.3.3. L'aide au continent africain
  - 2.3.4. L'aide budgétaire
  - 2.3.5. Document stratégique pour la lutte contre la corruption
  - 2.3.6. Thématiques annuelles la DDC : « Jeunesse et développement » et « Année des déserts »
  - 2.3.7. Conférence annuelle de la coopération au développement
- 2.4. Coopération bilatérale de la DDC en faveur des pays du Sud 29
  - 2.4.1. Pays et régions prioritaires
  - 2.4.2. Répartition géographique de l'aide bilatérale versée par la DDC

2.4.3. Domaines prioritaires de l'action de la DDC	
2.5. Mesures de politique économique et commerciale du SECO	30
2.6. Coopération multilatérale	31
<hr/>	
3. Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI	
<hr/>	
3.1. Nouvelle Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est	35
3.1.1. Le référendum et les campagnes liées à la votation populaire	
3.2. Contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie	37
3.2.1. Mémoire d'entente avec l'UE sur la contribution de la Suisse	
3.2.2. Débats au Parlement: la question du financement de la contribution suisse	
3.2.3. Prochaines étapes de la contribution à l'élargissement	
3.3. Aide à la transition des pays d'Europe de l'Est et de la CEI	39
3.3.1. Les secteurs et les pays d'intervention de la DDC et du SECO	
3.3.2. Conséquences de la contribution à l'élargissement sur l'aide traditionnelle	
<hr/>	
4. Aide humanitaire	
<hr/>	
4.1. Nouveau crédit-cadre pour l'aide humanitaire 2007-2011	43
4.1.1. Les défis de l'aide humanitaire	
4.1.2. Champs d'activité de l'aide humanitaire internationale de la Confédération	
4.1.3. Relations de la DDC avec d'autres offices de la Confédération	
4.1.4. Utilisation des moyens pour la période 2001-2005	
4.1.5. Allocation des moyens du nouveau crédit-cadre de l'aide humanitaire	
4.2. Principaux chiffres de l'aide humanitaire de la Suisse en 2005	48
4.2.1. Vue d'ensemble de l'aide humanitaire suisse en 2005 et de ses principaux partenaires	
4.2.2. Répartition géographique de l'aide humanitaire en 2005	
4.3. Principales actions d'aide humanitaire en 2005 et 2006	51
4.3.1. Reconstruction suite au tsunami (dès janvier 2005)	
4.3.2. Crise humanitaire au Darfour (Soudan)	
4.3.3. Séisme au Pakistan et dans la région du Cachemire (octobre 2005)	
4.3.4. Séisme à Java (mai 2006)	
4.3.5. Conflit armé au Liban (été 2006)	
4.4. Activités de quelques acteurs de l'aide humanitaire	54
4.4.1. Journée annuelle de l'aide humanitaire 2006	
4.4.2. Les 60 ans de la Chaîne du bonheur	
4.4.3. Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	
<hr/>	
5. Politique économique extérieure	
<hr/>	
5.1. Orientations de la politique économique extérieure	57
5.1.1. Rapport sur la politique économique extérieure 2006	
5.1.2. Promotion des exportations et des importations	
5.2. Accords économiques bilatéraux	59
5.2.1. Stratégie suisse en matière d'accords de libre-échange	

5.2.2. Accords de libre-échange	
5.2.3. Les pays en développement face aux accords de libre-échange	
5.2.4. Conventions de protection des investissements	
5.3. Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)	64
5.3.1. La GRE en chiffres	
5.3.2. Création de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)	
5.4. Contrôle des exportations et sanctions	67
5.4.1. Exportations de matériel de guerre	
5.4.2. Exportations de biens à double usage	
5.4.3. Politique de sanctions	
5.5. Révision de la Loi sur les brevets d'invention	69
<hr/>	
6. Commerce mondial	
<hr/>	
6.1. Evolution des relations commerciales	71
6.1.1. Commerce mondial des marchandises par région	
6.1.2. Commerce des textiles et des vêtements	
6.2. Organisation mondiale du commerce (OMC)	74
6.2.1. Etat des négociations	
6.2.2. Les négociations en détail	
6.2.3. Débats en cours liés au développement	
6.2.4. Les perspectives	
6.3. Révision des préférences tarifaires	87
6.3.1. Les préférences tarifaires	
6.3.2. Révision de l'ordonnance	
<hr/>	
7. Relations financières internationales	
<hr/>	
7.1. Flux financiers vers les pays en développement et en transition	91
7.1.1. Vue d'ensemble	
7.1.2. Financement public du développement	
7.1.3. Flux financiers privés	
7.1.4. Transferts effectués par des migrants	
7.1.5. Flux financiers Sud-Sud	
7.1.6. Pays en développement exportateurs de capitaux	
7.1.7. Mécanismes de financement innovants	
7.2. Endettement extérieur	101
7.2.1. Tendances	
7.2.2. Initiative de désendettement à l'égard des institutions multilatérales	
7.2.3. Réaménagement de dettes publiques	
7.3. Institutions financières internationales	106
7.3.1. La Suisse et les institutions de Bretton Woods (IBW)	
7.3.2. La Suisse au sein des banques régionales de développement	

<b>8. Place financière suisse</b>	
8.1. Place financière suisse et fuite des capitaux	115
8.1.1. Accord avec l'Union européenne sur la fiscalité de l'épargne	
8.2. Lutte contre le blanchiment	117
8.2.1. Activités du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	
8.2.2. Lutte contre le blanchiment – Suisse	
8.2.3. Activités du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)	
8.2.4. Un seul organisme de surveillance: l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)	
8.3. Lutte contre la criminalité transnationale organisée	123
8.3.1. Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée	
8.3.2. Lutte contre la criminalité organisée en Suisse	
8.4. Lutte contre la corruption et entraide judiciaire internationale	125
8.4.1. Lutte contre la corruption	
8.4.2. Cas de procédures d'entraide judiciaire internationale en cours (argent de la corruption et argent des potentats)	
<b>9. Développement humain et droits de l'homme</b>	
9.1. Lutte contre le VIH/sida	133
9.1.1. Rencontre de haut niveau aux Nations unies	
9.1.2. 10 <sup>e</sup> anniversaire de l'ONUSIDA	
9.1.3. 16 <sup>e</sup> Conférence internationale sur le sida, Toronto	
9.2. Organisation mondiale de la santé (OMS)	135
9.2.1. 59 <sup>e</sup> Session de l'Assemblée mondiale de la santé	
9.2.2. Rapport de la Commission sur les droits de la propriété intellectuelle, l'innovation et la santé publique	
9.3. Conférence internationale du travail – OIT	137
9.3.1. Application des normes du travail	
9.3.2. Nouvelle Convention sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail	
9.3.3. La relation de travail	
9.3.4. Le cas du Myanmar	
9.4. Le Conseil des droits de l'homme	139
9.4.1. 1 <sup>re</sup> Session du Conseil des droits de l'homme	
9.4.2. 2 <sup>e</sup> Session du Conseil des droits de l'homme	
9.4.3. 3 <sup>e</sup> Session du Conseil des droits de l'homme	
9.4.4. Sessions extraordinaire du Conseil des droits de l'homme	
9.4.5. Premières réactions	
9.5. Les rapports du Conseil fédéral sur les droits humains	146
9.5.1. Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003-2007)	
9.5.2. Rapport du Conseil fédéral sur les activités de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme menées en 2005	

---

## 10. Environnement et développement

---

10.1. Développement durable	149
10.1.1. 14 <sup>e</sup> Session de la Commission du développement durable des Nations unies (New York, 1 <sup>er</sup> -12 mai 2006)	
10.1.2. Rapport sur l'état de la mise en œuvre de la « Stratégie 2002 pour le développement durable »	
10.1.3. Renouveau de la « Stratégie 2002 pour le développement durable »	
10.1.4. Empreinte écologique de la Suisse	
10.2. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)	154
10.2.1. 12 <sup>e</sup> Conférence des Parties à la CCNUCC et 2 <sup>e</sup> Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (Nairobi, 6-17 novembre 2006)	
10.2.2. Rapport Stern sur l'économie du changement climatique	
10.2.3. Loi sur le CO <sub>2</sub> : débat aux Chambres fédérales au sujet de la taxe	
10.2.4. Politique énergétique de la Suisse : une autre composante de la politique climatique	
10.3. Convention sur la diversité biologique	164
10.3.1. Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique	
10.3.2. Réunion des parties au Protocole de Cartagena pour la prévention des risques biotechnologiques	
10.3.3. Révision de la Loi sur les brevets	

---

## 11. Politique de paix et politique de sécurité

---

11.1. Politique de paix	175
11.1.1. Commission de consolidation de la paix des Nations unies	
11.1.2. Politique suisse de promotion de la paix : rapport et chiffres 2005	
11.2. Politique de sécurité	179
11.2.1. Organisations multilatérales de sécurité (OSCE et PPP)	
11.2.2. Armes de destruction massive : position de la Suisse	
11.3. Lutte contre les armes légères et de petit calibre	181
11.3.1. Programme d'action sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre et nouvel instrument d'identification et de traçage de ces armes	
11.3.2. Sommet ministériel sur la violence armée et le développement (Genève, 7 juin 2006)	
11.4. Mines antipersonnel, autres mines terrestres et restes explosifs de guerre	183
11.4.1. 7 <sup>e</sup> Réunion des Etats parties à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel (Genève, 18-22 septembre 2006)	
11.4.2. Les mines antipersonnel et les acteurs armés non étatiques	
11.4.3. Ratification du Protocole relatif aux restes explosifs de guerre	

---

## 12. Politique d'asile et questions migratoires

---

12.1. Politique internationale en matière de migration	187
12.1.1. Les développements à l'échelle mondiale	
12.1.2. Les développements à l'échelle européenne	
12.1.3. Politique extérieure suisse	

12.2. Politique d'asile	190
12.2.1. Statistiques en matière d'asile	
12.2.2. Approbation de la révision de la Loi sur l'asile	
12.2.3. Référendum et issue de la votation	
12.2.4. La jurisprudence de la CRA	
12.2.5. La prise en charge des requérants déboutés	
12.2.6. Les 523 requérants « vaudois »	
12.3. L'admission dans la politique de migration	198
12.3.1. Evolution des entrées en Suisse	
12.3.2. Approbation parlementaire de la LEtr, référendum et issue de la votation	
12.4. Politique d'intégration	200
12.4.1. Rapport de l'ODM sur l'intégration des étrangers	
12.4.2. Naturalisations	
12.4.3. Vote des étrangers	

## 2<sup>e</sup> partie : Statistiques

---

### A. Données statistiques disponibles sur Internet

---

A.1. Flux commerciaux	205
A.1.1. Données de l'Administration fédérale des douanes (AFD)	
A.1.2. Données de la Banque nationale suisse (BNS)	
A.1.3. Données du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)	
A.2. Flux financiers	208
A.2.1. Données de la Banque nationale suisse (BNS)	
A.2.2. Données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE	
A.2.3. Composantes des flux financiers à long terme destinés aux pays en développement	
A.3. Flux d'aide au développement	213
A.3.1. Données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE	
A.3.2. Données de la Direction du développement et de la coopération (DDC)	

---

### B. Vue d'ensemble des flux financiers et commerciaux entre la Suisse et les pays en développement

---

217

---

### C. Caractéristiques des flux financiers et commerciaux entre la Suisse et les pays en développement

---

C.1. Faits saillants des relations de la Suisse avec les pays en développement	229
C.1.1. Relations de la Suisse avec les pays les moins avancés (PMA)	
C.1.2. Relations de la Suisse avec le continent latino-américain	
C.2. Commerce extérieur de la Suisse	231
C.2.1. Vue d'ensemble du commerce extérieur de la Suisse et place des pays en développement et en transition	

C.2.2. Commerce de la Suisse avec les pays en développement et les autres pays	
C.3. Investissements directs à l'étranger et placements bancaires	236
C.3.1. Investissements directs à l'étranger	
C.3.2. Placements dans les banques suisses	
C.4. Aide publique au développement (APD) et aide publique aux pays de l'Europe de l'Est	240
C.4.1. Aide aux pays de l'Est	
C.5. Aide des organisations non gouvernementales (ONG)	252

---

## Index

---

254

---

## Abréviations

---

273

Liste des pays bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (valable pour les apports jusqu'au 31 décembre 2004)	279
Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD (valable pour les apports depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2005)	281

---

## 12. Politique d'asile et questions migratoires\*

---

**E**N SEPTEMBRE 2006, la population suisse a approuvé à une large majorité deux textes de loi, sur l'asile et les étrangers. Le débat public sur la politique migratoire est désormais centré sur les enjeux relatifs à la mise en œuvre de ces textes: la conformité avec les normes internationales de l'application du droit d'asile, et la politique d'intégration placée désormais par les autorités sous le signe de la rigueur. En 2006, on a vu se profiler le rôle de la jurisprudence dans l'application du droit en vigueur.

### 12.1. Politique internationale en matière de migration

---

#### 12.1.1. Les développements à l'échelle mondiale

##### □ *Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement aux Nations unies*

A l'automne 2005, la publication du rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI), chargée par l'ONU de promouvoir un débat public sur la gestion des migrations, avait suscité le plus vif intérêt.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, « Commission mondiale sur les migrations », pp. 191-192.

La Suisse avait soutenu avec détermination cette première initiative d'envergure sur le thème des migrations au sein de l'ONU. La CMMI, dont le siège était à Genève, a désormais cédé le pas à d'autres initiatives: les Nations unies ont en effet convoqué un Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement en septembre 2006 à New York. L'Assemblée générale des Nations unies s'est ainsi saisie pour la première fois de la question des migrations.

Les travaux de New York ont débouché sur la création du Forum mondial sur les migrations et le développement, à l'intérieur duquel les gouvernements pourront explorer et comparer leurs approches politiques des questions migratoires. Il sera un organe consultatif, informel et volontaire, et non pas une commission intergouvernementale chargée de mener des négociations et de produire des recommandations. La première réunion de ce forum mondial se tiendra en Belgique en 2007.

L'Union européenne et le Groupe des 77 (G-77) ainsi que la Suisse ont appuyé la proposition de créer cet organe permanent, formulée par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan. Celui-ci avait nommé en janvier 2006 son représentant pour les migrations et le développement en la personne de Peter Sutherland, ancien directeur de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

\* 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.

## 12.1.2. Les développements à l'échelle européenne

### □ *La question des « clandestins » à l'ordre du jour*

L'*Annuaire suisse de politique de développement* a abordé la question des sans-papiers sous l'angle de la politique interne helvétique en 2005.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, « Sans-papiers : un phénomène national », pp. 204-205.

En 2006, l'actualité s'est chargée de resituer cette question dans son contexte plus large, au niveau international. En effet, les Africains ont tenté d'entrer en Europe via la Libye, l'Italie, la Grèce et, surtout, les îles Canaries. Dans les six premiers mois de l'année 2006, ils étaient déjà 10 000 personnes, deux fois plus que l'année précédente, selon l'Organisation internationale des migrations, qui estime très élevée la proportion des migrants irréguliers qui trouvent la mort dans la tentative de rejoindre l'Europe avec des moyens de fortune. La voie maritime s'est beaucoup développée suite aux tensions qui s'étaient produites en 2005, lorsque de nombreux ressortissants d'Afrique subsaharienne avaient tenté de forcer le passage vers l'Europe dans les enclaves espagnoles en territoire marocain, Ceuta et Melilla.

Face à ces événements, l'Espagne et le Maroc ont organisé la Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement en juillet 2006, seule démarche de cette envergure en matière migratoire à jouir du soutien actif de la Commission européenne<sup>1</sup>. Cinquante-sept pays ont participé à la réunion, parmi lesquels la Suisse. La France et l'Espagne ont appelé à la définition avec l'Afrique d'un « modèle de migration contrôlée » vers l'Europe qui soit « mutuellement profitable ».

La conférence a débouché sur un programme d'action; celui-ci repose sur la conviction que la gestion de la migration entre l'Afrique et l'Europe doit s'inscrire dans un partenariat de lutte contre la pauvreté ainsi que de promotion du développement durable et du codéveloppement. Le programme met l'accent sur les aspects positifs de la migration: il entend promouvoir l'accès des étudiants africains aux universités et grandes écoles, la création d'un forum des affaires euro-africain et l'aide aux migrants entrepreneurs pour le démarrage d'activités économiques. Il comporte en outre l'établissement de programmes de coopération en matière de gestion de la migration légale et l'adoption de mesures facilitant la circulation des travailleurs et des personnes. Les pays d'origine et de transit, quant à eux, entendent faciliter les procédures pour le rapatriement des migrants illégaux et définir des standards pour un traitement leur assurant le respect de leur dignité. La coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière comporte des campagnes de sensibilisation aux dangers de la migration illégale ainsi que des retours volontaires et des réadmissions, la lutte contre la traite d'êtres humains et le renforcement de la capacité de contrôle des frontières nationales des pays de transit et de départ.

Un comité de suivi a été institué en vue d'assurer la bonne mise en œuvre du plan d'action et la cohérence des actions et des politiques des différentes enceintes concernées. Les observateurs font remarquer que si la question de la migration irrégulière aujourd'hui se limite essentiellement à l'Afrique de

<sup>1</sup> <<http://www.maec.gov.ma/migration/Fr/default.htm>>.

l'Ouest, on peut s'attendre à ce que, à terme, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe soient également concernées.

Sur le plan de leur politique domestique, nombre de pays européens confrontés à la présence non négligeable de migrants illégaux se sont résolus à accepter une forme plus ou moins généreuse de légalisation *a posteriori* d'un état de fait inscrit dans la durée. C'était le cas de l'Espagne en 2005, où quelque 700 000 sans-papiers ont reçu un statut juridique ; c'est le cas en été 2006 en France, où une vaste opération a permis à 6000 personnes de trouver un statut légal<sup>2</sup>, ou encore, fin 2006 en Allemagne, où la Conférence des ministres de l'Intérieur des Länder a décidé d'octroyer un « droit de demeurer » à environ 100 000 personnes (sur les quelque 200 000 sans-papiers présents en Allemagne)<sup>3</sup>.

La question des flux migratoires extracommunautaires a fait aussi l'objet d'une autre réunion européenne, axée sur la perspective sécuritaire, qui s'est tenue à Madrid en septembre 2006. Les ministres de l'Intérieur de huit pays du sud de l'Europe confrontés à l'arrivée des sans-papiers (Portugal, Espagne, France, Italie, Slovaquie, Grèce, Malte et Chypre) ont demandé à ce que l'agence européenne de contrôle des frontières, FRONTEX, soit finalement dotée de moyens conséquents. Leur appel n'a pas trouvé un écho favorable auprès des pays du nord de l'Europe<sup>4</sup>, qui ne sont pas directement concernés par les arrivées massives via mer ; nombre d'entre eux reprochent à l'Espagne la régularisation de 2005, qui aurait créé l'actuel « appel d'air »<sup>5</sup>.

La question des clandestins a fait irruption sur le devant de la scène aussi aux Etats-Unis au printemps 2006, au moment où le Sénat discutait la nouvelle loi sur l'immigration. L'« Amérique invisible » est descendue dans les rues de nombreuses villes : à Los Angeles, un million de personnes ont défilé contre une loi qui conduit à la criminalisation des sans-papiers et des personnes leur venant en aide.

### 12.1.3. Politique extérieure suisse

#### □ *Accords de réadmission*

Quatre accords de réadmission sont entrés en vigueur en 2006 ; ils lient la Suisse à l'Afghanistan, au Liban, à la Pologne et au Royaume-Uni. Sur les 36 accords migratoires signés par la Suisse, deux seulement concernent des pays africains (la Namibie et le Nigeria)<sup>6</sup>. Un troisième accord avec un pays africain, l'Algérie, a été conclu en septembre 2006<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> « Nicolas Sarkozy se déclare prêt à régulariser 6000 étrangers », *Le Monde*, 25 juillet 2006.

<sup>3</sup> « Deutschland : Innenministerkonferenz beschliesst Bleiberecht », *Migration und Bevölkerung*, n° 10, 2006. Il est vrai que cette mesure concerne surtout les personnes présentes en Allemagne en raison du droit d'asile.

<sup>4</sup> « EU : Streit im Umgang mit illegaler Migration », *Migration und Bevölkerung*, n° 8, 2006.

<sup>5</sup> « L'Espagne prise à la gorge », *Le Temps*, 28 septembre 2006. « Ratlos gegenüber Migrantenstrom », *Neue Zürcher Zeitung*, 21. September 2006.

<sup>6</sup> « Pourquoi il est difficile de renvoyer certains requérants déboutés dans leur pays », *Le Temps*, 18 août 2006.

<sup>7</sup> ODM, *Le Conseil fédéral approuve le Message sur l'accord migratoire avec l'Algérie*, communiqué de presse, 13 septembre 2006.

### □ Désignation des « pays sûrs »

La Suisse avait innové en 1990 en introduisant la notion de pays sûr<sup>8</sup>. Ce concept a été successivement utilisé dans l'Union européenne; les autorités considèrent comme « sûr » un pays dans lequel il n'y a pas de persécutions. La Suisse a fait encore une fois office de pionnier en modifiant les critères qu'un pays doit remplir pour être reconnu en tant que pays sûr. Désormais, un pays peut être désigné comme sûr même si dans l'une ou l'autre région de son territoire la présomption d'absence de persécutions n'est pas applicable<sup>9</sup>.

Sur cette base, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Bénin, la Croatie, le Mali, la Moldavie (Transnistrie non comprise), le Monténégro et l'Ukraine compteront parmi les *safe countries*. Actuellement sont considérés comme sûrs l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Gambie, le Ghana, l'Inde, la Macédoine, la Mongolie, la Roumanie, le Sénégal ainsi que tous les Etats de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE)<sup>10</sup>.

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) a critiqué cette réinterprétation de la notion de pays sûr car elle l'estime contraire à la loi sur l'asile; elle fait valoir que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a lui-même considéré à l'adresse de l'Union européenne qu'un pays ne saurait être qualifié de sûr si cette sécurité exclut certaines portions de son territoire<sup>11</sup>.

## 12.2. Politique d'asile

---

### 12.2.1. Statistiques en matière d'asile

#### □ Demandes d'asile déposées

En 2005, quelque 10061 personnes ont demandé l'asile en Suisse: cela représente une diminution d'environ 30% par rapport à l'année précédente, qui elle aussi avait marqué un recul de 32% en comparaison avec 2003. La contraction enregistrée en Suisse est supérieure à celle observée au niveau européen. Le nombre de requérants dont la demande a été examinée par les autorités est descendu au-dessous de la barre de 50 000 (48 193).

L'Office fédéral des migrations (ODM) attribue cette contraction à la politique restrictive, notamment en matière d'aide aux personnes frappées de non-entrée en matière (NEM) ainsi qu'en ce qui concerne le renvoi des demandeurs déboutés<sup>12</sup>. Mais le responsable du Bureau suisse du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés souligne que ce ne sont pas tellement les modifications des politiques des pays récepteurs qui comptent mais les changements qui se passent dans les pays d'origine des requérants<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Alberto Achermann und Mario Gattiker, «Sichere Drittstaaten. Überlegungen aus schweizerischer und europäischer Sicht», *Asyl*, vol. 9, n° 2, 1994, pp. 23-41, p. 29.

<sup>9</sup> Département fédéral de justice et police (DFJP), *Désignation de nouveaux Etats sûrs dans le domaine de l'asile* (« safe countries »), communiqué de presse, 8 décembre 2006.

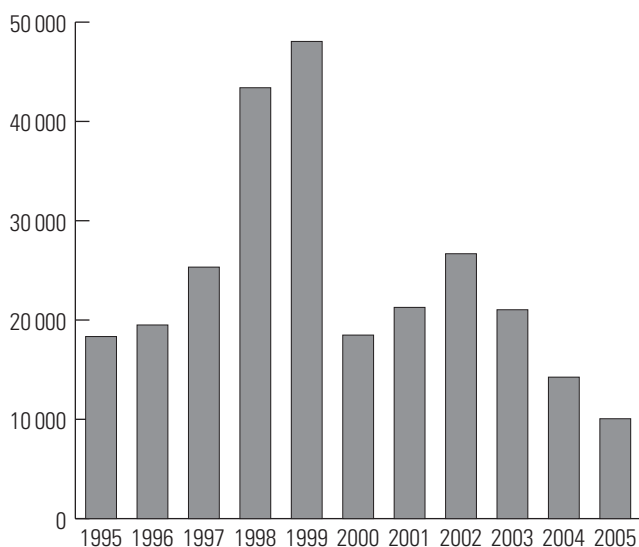
<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> OSAR, «Pays sûrs»: un concept remodelé qui suscite des interrogations, communiqué de presse, 8 décembre 2006.

<sup>12</sup> ODM, *Statistique en matière d'asile 2005*, janvier 2006.

<sup>13</sup> «Pourquoi les requérants sont moins nombreux à venir en Suisse», *Le Temps*, 4 mars 2006.

**Graphique 12.1: Evolution des demandes d'asile, 1995-2005**



Source: ODM, *Statistique en matière d'asile 2005*, janvier 2006, graphique 11, p. 8.

Comme déjà en 2004, les groupes de demandeurs d'asile les plus importants numériquement proviennent de la région balkanique (15 % de Serbie-et-Monténégro). Avec 7,2 % des demandes déposées, la Turquie est le deuxième pays d'origine des requérants d'asile. Les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) (Géorgie 3,9 %, Russie 3,7 %) constituent la troisième région d'origine. Par ailleurs, la Somalie (4,8 %) et l'Irak (4,7 %) demeurent parmi les principales régions de provenance des demandeurs d'asile.

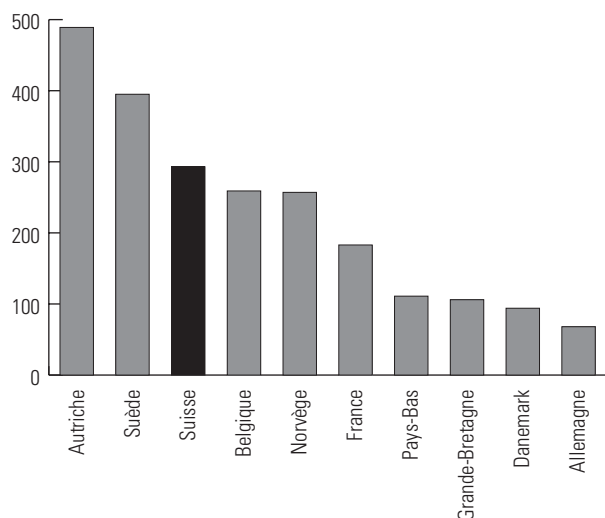
**Tableau 12.1: Evolution des demandes d'asile, 2004-2005, selon le pays d'origine**

Rang	Nation	Demandes d'asile 2004	Demandes d'asile 2005	En % du total
1.	Serbie-et-Monténégro	1 777	1 506	15.0
2.	Turquie	1 154	723	7.2
3.	Somalie	592	485	4.8
4.	Irak	631	468	4.7
5.	Bulgarie	624	461	4.6
6.	Géorgie	731	397	3.9
7.	Russie	505	375	3.7
8.	Etat inconnu	601	314	3.1
9.	Bosnie-Herzégovine	301	301	3.0
10.	Iran	200	291	2.9
	Autres nations	10 347	6 735	47.3
	<b>Total</b>	<b>14 248</b>	<b>10 061</b>	<b>100.0</b>

Source: ODM, *Statistique en matière d'asile 2005*, janvier 2006, tableau 3, p. 8.

Dans le classement pour l'année 2005 des pays européens selon le nombre de demandeurs d'asile en proportion de la population, la Suisse figure encore une fois en troisième position, derrière l'Autriche et la Suède et avant la Norvège (voir graphique 12.2).

**Graphique 12.2 : Demandes d'asile par rapport à 100000 habitants en Europe de l'Ouest, 1<sup>er</sup> janvier 2004-30 septembre 2005**



Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2005*, janvier 2006, tableau 24, p. 11.

#### □ Octroi de l'asile

En 2005, l'Office fédéral des migrations (ODM) a octroyé l'asile à 1497 personnes : cela représente une diminution des effectifs de 3,7 % 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 13,6 % contre une moyenne de 9,2 % en 2004 (+48%). Cette moyenne recouvre des taux très variables d'une nationalité à l'autre : elle se situe autour de 43 % pour les Turcs, de 66 % pour les Tunisiens et de 72 % pour les Togolais. Ce taux descend à 26 % pour les Sri Lankais, 10 % pour les Irakiens et 6 % pour les Serbes.

**Tableau 12.2: Personnes relevant du domaine de l'asile (état à fin décembre 2004 et 2005)**

	31.12.2004	31.12.2005	Variation (%)
Effectif total	79374	71871	-9.5
Réfugiés reconnus	24271	23678	-2.4
Admissions provisoires	23407	24453	4.5
Total dans le processus procédure	17465	13694	-21.6
Total dans le processus exécution des renvois	14231	10046	-29.4

Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2005*, janvier 2006, tableau 2, p. 5.

Quelque 4436 personnes ont bénéficié d'une admission provisoire en 2005 (5,7 % de plus que l'année précédente) ; ce sont essentiellement des Irakiens et des ressortissants de Serbie-et-Monténégro.

Par ailleurs, on observe que la diminution des décisions de non-entrée en matière de 2004 se poursuit : les quelque 2530 décisions de NEM en 2005 constituent moins que la moitié de celles prononcées en 2004. En diminution également, les demandes rejetées (6965, à savoir -31 % par rapport à 2004) ;

notons que le nombre de demandes déposées a également connu une réduction de cette ampleur.

Globalement, les personnes relevant du domaine de l'asile ont diminué d'une année à l'autre pour s'établir à un effectif de 71 871 par rapport aux 79 374 personnes à fin décembre 2004 (-9,5%). Comme par le passé, la majorité des départs sont non officiels : en 2004, ceux-ci représentent 43 % des départs<sup>14</sup>.

L'asile a été révoqué pour 1572 réfugiés reconnus, aucun danger ne menaçant plus ces personnes. Par ailleurs, l'ODM a levé l'admission provisoire pour 3182 personnes : comme en 2004, la plupart sont des ressortissants de la Serbie-et-Monténégro, de la Somalie et du Sri Lanka ayant bénéficié d'une réglementation cantonale humanitaire.

### 12.2.2. Approbation de la révision de la Loi sur l'asile

A la mi-décembre 2005, 108 conseillers nationaux (57 %) et 33 conseillers aux Etats (73 %) ont approuvé la Loi sur l'asile (LAsi)<sup>15</sup>.

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

Le durcissement de la Loi sur l'asile s'inscrit dans la politique menée par le conseiller fédéral Christoph Blocher, qui a fait de la lutte contre les abus en matière d'asile un des points forts de son mandat. Force est de constater qu'il a su rallier à ses positions une fraction bien large du Parlement<sup>16</sup>. La menace d'un référendum planait déjà au moment du vote.

Ce durcissement peut être replacé dans le contexte international. Il n'est pas aisé de faire une comparaison entre la législation suisse et celle à l'étranger, disent à l'unisson l'ODM et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Il est vrai que partout en Europe les lois sur l'asile sont plus restrictives mais ces dispositions ne sont pas toujours appliquées, notamment lorsque les tribunaux freinent les élans de la politique. Chaque pays, à sa manière, connaît un discours de plus en plus restrictif visant à dissuader migrants non voulus et passeurs. Par effet de cette surenchère verbale entre pays, il est toujours plus difficile de distinguer les mesures annoncées de celles effectivement approuvées et *a fortiori* de celles réellement en vigueur. Toutefois, certaines comparaisons sont possibles.

La loi votée par le Parlement suisse est plus rigoureuse que les législations européennes non seulement à cause de la non-reconnaissance de la persécution non étatique comme motif d'asile<sup>17</sup>, mais aussi à cause de l'admission provisoire. L'admission humanitaire prévue initialement par le projet de loi de Ruth Metzler était conforme aux standards européens. La mouture finale, par contre, soumise au vote par Christoph Blocher, définit un statut des admis provisoires moins favorable que celui défini selon des standards minimaux européens, car la révision, tout en améliorant l'accès au travail des admis provisoires, continue de freiner la possibilité du regroupement familial.

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> *Loi sur l'asile (LAsi). Modification du 16 décembre 2005* (RS 142.31, FF 2005 6943).

<sup>16</sup> « C'est trop simple de parler de Lex Blocher », *Le Courrier*, 5 avril 2006.

<sup>17</sup> Au cours de l'année 2006, un jugement de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) a provoqué un changement de doctrine et de pratique à cet égard (voir plus loin sous-chap. 12.2.4).

La loi étend à tous les requérants déboutés le nonaccès à l'aide sociale, initialement introduit pour les seuls requérants frappés d'une non-entrée en matière. Une disposition semblable est en vigueur aux Pays-Bas, au Danemark et en Norvège. Les standards minimaux de l'UE garantissent une protection subsidiaire aux personnes qui n'obtiennent pas l'asile mais ne peuvent retourner dans leur pays, de sorte qu'ils bénéficient pratiquement d'un statut très proche de celui des réfugiés reconnus.

En Suisse, la détention en vue de l'expulsion voit doubler sa durée, portée à dix-huit mois, à laquelle peut s'ajouter une détention pour l'exécution, pour un total de vingt-quatre mois. A cet égard, les Pays-Bas, le Danemark et la Norvège sont également très stricts puisqu'il n'y a pas de limite temporelle à l'incarcération. Toutefois, les tribunaux rendent impossible une prolongation excessive. La plupart des autres pays sont plus modérés: en Allemagne, la détention ne peut aller au-delà de dix-huit mois, en Autriche au-delà de dix mois et en France au-delà de trente-deux jours. En automne 2005, la Commission européenne a proposé une durée maximale de six mois.

Mais la législation suisse est la plus restrictive dans l'absolu à l'égard des personnes qui ne produisent pas leurs papiers d'identité dans les quarante-huit heures, car cela est sanctionné par la non-entrée en matière. Dans les autres pays, il y a bien une procédure accélérée, au cours de laquelle toutefois les motifs d'asile sont vérifiés.

### 12.2.3. Référendum et issue de la votation

La norme prévoyant une NEM pour les personnes qui ne sont pas à même de produire leurs papiers d'identité dans les quarante-huit heures est critiquée non seulement par d'éminents juristes, notamment le professeur Walter Kälin, membre suisse du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, mais également par le Haut-Commissariat pour les réfugiés, qui la considère comme étant en contradiction avec la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève). Cet avis avait été aussi partagé par le premier commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles, dans un rapport publié en 2005<sup>18</sup>. Même la Commission fédérale pour les questions des réfugiés (CFR) a émis des doutes sur la possibilité que la révision de la LAsi permette d'atteindre le but de lutter contre les abus<sup>19</sup>. L'ancien directeur de l'Office fédéral des réfugiés, Urs Hadorn, a également exprimé ses craintes.

Trois juristes mandatés par Terre des Hommes<sup>20</sup> ont analysé la loi du point de vue de sa conformité à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, signée par la Suisse et entrée en vigueur en 1997. Selon les auteurs de

<sup>18</sup> Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux Droits de l'homme, sur sa visite en Suisse, 29 novembre-3 décembre 2004, à l'attention du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire, CommDH(2005)7, 8 juin 2005, par. 43.

<sup>19</sup> ODM, La Commission fédérale des réfugiés (CFR) se prononce sur la révision de la Loi sur l'asile (LAsi), communiqué de presse, 11 septembre 2006.

<sup>20</sup> Sylvie Marguerat, juriste des droits de l'enfant à Terre des Hommes, Minh Son Nguyen, professeur de droit des étrangers à l'Université de Lausanne, et Jean Zermatten, ancien juge des mineurs et premier Suisse à faire partie du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, élu en 2005, *La Loi sur les étrangers et la Loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant*, avec une préface de Walter Kälin, Le Mont-sur-Lausanne, Terre des hommes, 2006, <<http://www.tdh.ch>>.

l'expertise juridique, la nouvelle loi viole les dispositions de la convention à trois égards : à cause des perquisitions des domiciles privés, de l'exclusion de l'aide sociale et de mesures relatives aux personnes frappées de NEM. En particulier, la convention oblige les pays l'ayant ratifiée à ne pas réduire le niveau de protection et les prestations en faveur des enfants. Or, la nouvelle loi exclut de l'aide sociale les requérants frappés de NEM ainsi que les requérants déboutés sans introduire une exception pour les enfants.

Les auteurs font valoir en outre que l'obligation de fournir des documents d'identité dans les quarante-huit heures méconnaît le fait très fréquent d'enfants non enregistrés officiellement à la naissance et donc dans l'impossibilité d'avoir des papiers d'identité. Des mineurs âgés de 15 ans sont passibles des mesures de contrainte, qui comportent leur emprisonnement jusqu'à douze mois en vue de l'expulsion.

La Loi sur l'asile a cristallisé les oppositions les plus larges : le spectre des forces qui ont critiqué cette loi va au-delà des cercles habituels promigrants dans les partis de gauche et de centre. Deux comités référendaires ont combattu la loi : l'un était présidé par le Parti socialiste (PS) alors que l'autre, qui se voulait moins politisé, a réuni dans la Coalition pour une Suisse humanitaire de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), l'OSAR, les œuvres d'entraide, les Eglises ainsi que des personnalités et des parlementaires des partis bourgeois.

De son côté, l'ODM a réfuté les critiques selon lesquelles les nouvelles dispositions enfreindraient la Constitution et le droit international<sup>21</sup>. Le Conseil fédéral s'est appuyé également sur l'expertise d'un juriste allemand, Kay Hailbronner.

En septembre 2006, avec une bonne participation au scrutin, 68 % des citoyens ainsi que tous les cantons se sont prononcés en faveur de la Loi sur l'asile, telle qu'approuvée par le Parlement. En commentant le résultat du vote, Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), a déclaré que « toutes les autorités, tribunaux y compris, sont désormais tenues d'appliquer avec détermination les dispositions approuvées par le peuple »<sup>22</sup>.

Les opposants attendent dorénavant que les autorités fassent preuve d'une mise en œuvre compatible avec la Convention de Genève, comme cela a été promis au cours de la campagne référendaire<sup>23</sup>. Les associations et les ONG se tiennent sur le qui-vive, prêtes à saisir la justice. La jurisprudence pourrait donc encore modifier la pratique à l'avenir<sup>24</sup>.

Au lendemain des votations, les médias ont rendu publique la réaction de la Commission européenne, selon laquelle certaines clauses de la LAsi n'étaient pas compatibles avec les normes de l'Union européenne<sup>25</sup>, notamment avec la Directive de l'UE du 1<sup>er</sup> décembre 2005 « relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États

<sup>21</sup> ODM, *Les lois sur l'asile et sur les étrangers ne contreviennent pas aux droits de l'enfant*, communiqué de presse, 1<sup>er</sup> septembre 2006.

<sup>22</sup> « Asile et étrangers : les "lois Blocher" triomphent dans toute la Suisse », *Le Temps*, 25 septembre 2006.

<sup>23</sup> « Zwei massive Ja zu einer restriktiven Migrationspolitik », *Neue Zürcher Zeitung*, 24. September 2006.

<sup>24</sup> « La justice précisera l'application de la Loi sur l'asile », *Tribune de Genève*, 25 septembre 2006.

<sup>25</sup> « Une Suisse euro... incompatible », *Vivre ensemble*, n° 110, décembre 2006.

membres ». Il s'agit notamment de la clause prévoyant la non-entrée en matière en cas d'absence de documents d'identité ; en effet, pour l'UE il est acceptable que la demande d'asile d'un requérant sans documents d'identité soit examinée de manière accélérée, mais l'absence de papiers ne constitue pas un motif de non-admissibilité.

La complexité de la matière explique une mise en œuvre échelonnée de la LAsi : le 1<sup>er</sup> janvier 2007 sont entrés en vigueur la clause de non-entrée en matière en cas d'absence de papiers et le durcissement des mesures de contrainte. L'exclusion de l'aide sociale pour les requérants déboutés, par contre, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. De son côté, l'OSAR regrette que la mesure impliquant la non-entrée en matière pour les requérants sans documents d'identité entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 alors que celle sur le conseil juridique dans les centres d'accueil et les aéroports ne soit effective qu'à partir de 2008. Elle redoute que cela ne se traduise par une moins bonne protection juridique des requérants d'asile<sup>26</sup>.

#### 12.2.4. La jurisprudence de la CRA

Certaines innovations en matière d'asile découlent de la pratique judiciaire de la Commission de recours en matière d'asile (CRA). En statuant sur le cas d'un Somalien torturé par une milice privée, la CRA a révisé sa jurisprudence : selon l'ancienne pratique, basée sur la théorie de l'imputabilité, seules étaient considérées comme nécessitant une protection les personnes ayant subi la persécution d'un Etat. Désormais, ce qui compte, c'est que l'Etat puisse offrir une protection aux personnes persécutées par des privés. En se ralliant ainsi à la théorie de la protection, la CRA engage la Suisse à accorder l'asile aussi à des personnes qui fuient des persécutions non étatiques<sup>27</sup>.

La Suisse a ainsi rejoint la plupart des pays signataires de la Convention de Genève qui ont déjà reconnu les persécutions non étatiques comme motif ouvrant la possibilité de l'asile. L'OSAR et le HCR, qui réclamaient depuis longtemps que l'on mette fin à une pratique singulièrement dure en matière d'octroi d'asile, ont salué ce changement<sup>28</sup>. Selon l'ODM, les conséquences pratiques de la décision seront limitées, d'autant que ces ressortissants de pays en déliquescence obtiennent jusqu'ici une admission provisoire.

La CRA a en outre prononcé une décision de principe selon laquelle la fuite d'un mariage forcé peut constituer un motif valable pour l'obtention de l'asile. Elle pose ainsi les bases pour une révision de la pratique antérieure de l'ODM<sup>29</sup>. Finalement, la CRA a statué que l'ODM doit entrer en matière sur la demande d'asile d'une personne déboutée dans un autre pays européen « lorsque cette personne peut renverser la présomption, attachée à cette décision [de déboute-ment], selon laquelle elle ne remplit pas la qualité de réfugié »<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> OSAR, *Beurteilung der Verordnungen zum Asylgesetz vom 16. Dezember 2005 und den damit zusammenhängenden Erlassen*, Medienmitteilung, 9. September 2006.

<sup>27</sup> CRA, *Reconnaissance de la qualité de réfugié en cas de persécutions non étatiques*, communiqué de presse, 15 juin 2006.

<sup>28</sup> « La protection des étrangers persécutés s'élargit », *Le Courier*, 16 juin 2006.

<sup>29</sup> CRA, *EMARK-JICRA-GICRA*, 2006/32, <<http://www.ark-cra.ch/emark/index.htm>>.

<sup>30</sup> CRA, *EMARK-JICRA-GICRA*, 2006/33, <<http://www.ark-cra.ch/emark/index.htm>>.

Par ces décisions de principe, la CRA revient aux sources fondamentales du droit d'asile. On observe une tension croissante entre le ministre de la Justice et les instances judiciaires, dont fait état entre autres la Commission de gestion du Conseil des Etats<sup>31</sup>.

### 12.2.5. La prise en charge des requérants déboutés

En mars 2005, le Tribunal fédéral avait jugé inconstitutionnel de refuser l'aide d'urgence aux requérants déboutés. Cette charge incombe aux cantons. Le 1<sup>er</sup> avril 2006, le chef du DFJP, Christoph Blocher, a augmenté avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2005 le forfait annuel versé par la Confédération aux cantons et, d'entente avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), il a accepté, lors de la campagne précédant le vote sur la révision du droit d'asile, une nouvelle augmentation du forfait dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>32</sup>.

Par ailleurs, le DFJP examine régulièrement, en collaboration avec les cantons, les répercussions de l'exclusion du système de l'aide sociale des personnes frappées d'une NEM exécutoire. Le dernier rapport de monitoring disponible, publié en novembre 2006, se réfère au deuxième trimestre 2006<sup>33</sup>. Entre avril et juin, 508 décisions de non-entrée en matière sont entrées en force, portant à 7193 le nombre des personnes frappées d'une NEM exécutoire depuis le mois d'avril 2004. Au cours du deuxième trimestre 2006, les cantons ont octroyé une aide d'urgence à quelque 13 % d'entre elles. Sur les 4990 requérants frappés de NEM avant le 1<sup>er</sup> avril 2004, 748 étaient toujours à l'aide d'urgence durant le deuxième trimestre 2006 (15 %). La durée de perception des prestations est passée de cinquante-trois à cinquante-sept jours en l'espace de trois mois.

Le rapport se penche également sur la relation entre séjour illégal et délinquance. Il observe que le « nombre des arrestations demeure faible » ; il s'élève à 230 et ne concerne que 185 personnes au deuxième trimestre 2006 : 38 % des interpellations sont dues à un séjour illégal et 30 % à une infraction à la Loi sur les stupéfiants ou à un délit contre le patrimoine<sup>34</sup>. Paradoxalement, ce constat n'a pas empêché d'associer requérants et délinquance dans le débat précédant la votation sur la Loi sur l'asile.

Un peu plus d'un mois après l'approbation des lois sur l'asile et les étrangers, le comité « 2xNON », entendant maintenir la pression sur les autorités, a annoncé la création prochaine d'un « observatoire national des pratiques officielles » dont la tâche consistera à dénoncer les dérapages liés à la mise en œuvre de ces lois<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> « Eine Politisierung der Justiz », *Der Bund*, 6. Februar 2006. Cf. également l'affirmation du président du Tribunal fédéral, selon lequel les déclarations du chef du DFJP, Christoph Blocher, « portent atteinte à l'indépendance de la justice ». *Enquête sur les propos tenus en public par le chef du DFJP sur certaines décisions judiciaires*, rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 10 juillet 2006, p. 8614 (FF 2006 8579).

<sup>32</sup> « Blocher adoucit les cantons avec un sucre pour les requérants », *Le Courrier*, 22 juillet 2006.

<sup>33</sup> ODM, *Rapport de monitoring NEM. Deuxième trimestre 2006*, Berne, novembre 2006.

<sup>34</sup> ODM, *Rapport de monitoring NEM du deuxième trimestre 2006*, communiqué de presse, 21 novembre 2006.

<sup>35</sup> « Autorités sous surveillance », *Le Courrier*, 2 novembre 2006.

## 12.2.6. Les 523 requérants « vaudois »

En 2006, le dossier du « groupe des 523 » requérants d'asile résidant dans le canton de Vaud a connu son épilogue. Ce terme désigne les personnes que l'ODM n'a pas voulu régulariser alors que les autorités cantonales en avaient fait la demande, conformément à la directive Metzler de 2001. Le canton s'est d'abord engagé à les renvoyer en contrepartie de la régularisation d'un autre groupe plus important de demandes acceptées. Toutefois, il a par la suite renoncé à mettre à exécution son plan, sous la pression de l'opinion publique et du parlement cantonal.

Après de longues négociations avec Berne, en mars 2006, seuls 229 cas en suspens restaient en suspens : 63 personnes ont été admises, les autres ont vu leur cas examiné par la CRA. Seules seize personnes n'ont pas été acceptées par l'ODM. « Vaud aura fini par arracher le droit de rester en Suisse pour plus de 90 % des 523 “cas de rigueur” défendus à Berne depuis janvier 2002. »<sup>36</sup>

## 12.3. L'admission dans la politique de migration

---

### 12.3.1. Evolution des entrées en Suisse

Pour la quatrième année consécutive, la Suisse a vu augmenter sa population résidante permanente en provenance des 25 Etats membres de l'UE et des pays de l'Association européenne de libre-échange (+2,4% entre août 2005 et août 2006) et reculer le nombre de ressortissants d'Etats non membres de l'UE (-0,8% durant la même période)<sup>37</sup>. En particulier, on enregistre une augmentation des ressortissants allemands, portugais et français et une diminution des ressortissants serbo-monténégrins, italiens et espagnols.

Sur les 101 000 personnes arrivées en Suisse, un bon tiers sont entrées pour y exercer une activité lucrative (39,5%), un autre bon tiers sont admises au titre du regroupement familial (37%), parmi lesquelles on compte 10 743 conjoints de ressortissants suisses<sup>38</sup>, et le reste se répartit entre réfugiés et cas de rigueur (3,8%), formation et perfectionnement professionnel (13,4%) et autres entrées.

Ces tendances sont semblables à celles observées dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). On y constate l'importance croissante des migrations intra-UE, l'augmentation du nombre de migrants hautement qualifiés, suite à la mise en place ou au perfectionnement des politiques de sélection, et la reprise de la migration temporaire pour raison d'emploi (+7% en 2004)<sup>39</sup>.

Par ailleurs, le 1<sup>er</sup> avril 2006, l'accord de libre circulation des personnes a été étendu aux dix nouveaux Etats membres de l'UE, le principe ayant été approuvé

<sup>36</sup> « Les “523”, une histoire vaudoise », *Le Temps*, 7 juillet 2006.

<sup>37</sup> DFJP, *Ressortissants de l'UE-25/AELE en hausse*, communiqué de presse, 3 octobre 2006.

<sup>38</sup> Notons qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, par l'effet concomitant de la nouvelle Loi sur les étrangers et de celle sur le partenariat enregistré, les couples du même sexe bénéficieront d'un traitement semblable à celui pour les couples hétérosexuels en matière d'admission. DFJP, *La nouvelle loi sur le partenariat enregistré entraîne des modifications d'ordonnances dans le domaine migratoire*, communiqué de presse, 15 novembre 2006.

<sup>39</sup> OCDE, *Perspectives des migrations internationales. SOPEMI 2006*, Paris, OCDE, 2006.

en votation populaire en 2005. Le marché du travail suisse sera ouvert par étapes aux ressortissants de ces pays.

### 12.3.2. Approbation parlementaire de la LEtr, référendum et issue de la votation

Mi-décembre 2005, le Parlement a approuvé la nouvelle Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)<sup>40</sup> à une large majorité des conseillers nationaux (58 %) et des conseillers aux Etats (73 %). Rappelons que cette loi régit les conditions d'admission et de séjour des ressortissants des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Elle consacre dans un texte législatif le principe de la «migration qualitative» en provenance des pays du Sud; il s'agit de la version helvétique du principe de la «migration choisie», très médiatisé en France en 2006 et objet de vifs débats.

Un comité référendaire sous la présidence des Verts s'est constitué contre la Loi sur les étrangers; il regroupait Solidarité sans frontières, le Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM) et le Comité romand contre la LEtr. Le Parti socialiste ne s'est pas profilé parmi les opposants mais a soutenu le référendum des Verts.

Le comité référendaire s'est opposé à la Loi sur les étrangers, qui définit un régime spécial pour 30 % des étrangers résidant en Suisse en distinguant entre étrangers de catégorie A et étrangers de catégorie B<sup>41</sup>. Il reproche également l'institutionnalisation de l'incertitude par l'abolition de tout droit au permis d'établissement après dix ans de séjour en Suisse, car son octroi demeure sujet à l'appréciation des autorités. Il objecte en outre que les dispositions de la loi sur le regroupement familial violent la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)<sup>42</sup>. En effet, la LEtr prévoit que le regroupement familial différé (pour les enfants ayant dépassé l'âge de 12 ans) ne soit autorisé que dans des conditions exceptionnelles, en cas de raisons familiales graves. Or, cette disposition mettrait en danger les enfants privés de prise en charge dans le pays d'origine. La disposition concerne également les enfants de citoyens suisses (ou des enfants d'un autre lit). Cette pratique limitative n'est pas conforme à la récente jurisprudence de la Cour de justice européenne<sup>43</sup>.

Les référendaires contestent également la préférence affichée dans la loi pour le recrutement de personnel hautement qualifié. Ils avancent deux arguments: ce recrutement favorise la fuite des cerveaux et méconnaît le besoin en main-d'œuvre peu qualifiée qui existe en Suisse, condamnant ainsi à la clandestinité une proportion non négligeable d'étrangers extracommunautaires<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005 (RS 101, FF 2002 3469).

<sup>41</sup> «Blick aufs Ausländergesetz», *Der Bund*, 25. August 2006.

<sup>42</sup> Comité romand 2xNON aux lois contre l'asile et les étrangers, *Pourquoi voter deux fois non*, <<http://www.stopexclusion.ch/spip/spip.php?rubrique2>>. Solidarité sans frontières, *Non à la Loi sur les étrangers: non à l'arbitraire administratif et à l'exclusion. Non à la Loi sur l'asile: non à une loi inhumaine!*, <<http://www.double-non.ch>>.

<sup>43</sup> Jugement Tuquabo-Tekle, dans *Anwaltsrevue*, n° 4, 2006, p. 144 et suiv., cité dans Komitee 2xNein, *Argumentarium gegen das neue Ausländergesetz AuG und gegen die Asylgesetzrevision AsylG*, <<http://www.doppelreferendum.ch>>.

<sup>44</sup> «Notre attitude hypocrite vis-à-vis des sans-papiers n'est pas digne de notre pays», *Le Temps*, 12 avril 2006.

La votation de septembre 2006 s'est soldée par l'acceptation du texte approuvé par le Parlement avec un score semblable à celui obtenu par la Loi sur l'asile (68 %).

## 12.4. Politique d'intégration

---

En 2006, la question de l'intégration a connu une politisation certaine en Europe, comme d'ailleurs en Suisse. En effet, dans plusieurs pays européens (France, Italie, Pays-Bas) est entrée en vigueur la pratique du contrat d'accueil et d'intégration. Sous diverses formes et modalités, ces accords ou contrats consolident une conception de l'obligation incombant aux immigrés d'apprendre la langue locale, assortie de sanctions relatives à l'octroi ou au renouvellement d'un permis de séjour. En outre, les immigrés sont appelés à s'engager formellement à respecter l'ordre établi et les principes démocratiques du pays d'accueil.

Le débat fait rage sur la nature obligatoire des mesures mises en place – et donc sur leur efficacité – ainsi que sur le fait qu'elles soient assorties de sanctions. La Suisse a introduit l'obligation des cours mais s'abstient de sanctionner, préférant le recours à des mesures incitatives (obtention plus rapide de permis de longue durée).

### 12.4.1. Rapport de l'ODM sur l'intégration des étrangers

En Suisse, ces questions ont été largement débattues dans l'espace public, en lien avec la mise en œuvre de la politique fédérale d'intégration. Jusqu'aux années 1990, l'encouragement à l'intégration des immigrés était considéré comme relevant de la société civile et des partenaires sociaux. En revanche, la nouvelle Loi sur les étrangers développe l'article sur l'intégration déjà introduit dans la précédente Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), qui reconnaît l'intégration comme une des tâches du ressort de l'Etat. Les structures publiques ordinaires (instruction publique, formation professionnelle, mesure de soutien à l'occupation) sont appelées à relever ce défi, et non pas des structures et financements ad hoc. Dans cette perspective, l'Ordonnance sur l'intégration entrée en vigueur en février 2006 confie à l'ODM la coordination des mesures d'intégration des étrangers émanant des différents offices fédéraux, notamment dans les domaines de l'assurance chômage, de la formation professionnelle et de la santé. La notion d'intégration qui oriente l'action de l'ODM se réfère en premier lieu au principe de l'égalité des chances<sup>45</sup>.

 **Annuaire 2006**, n° 1, « Ordonnance d'intégration », p. 205.

Dans ce cadre, l'ODM a dressé une synthèse des connaissances existantes en matière d'intégration des étrangers, et notamment des jeunes, à l'intention des décideurs politiques<sup>46</sup>. Le texte met le doigt sur les problèmes spécifiques d'in-

<sup>45</sup> Commission fédérale des étrangers, *La notion d'intégration dans la loi. Guide pratique pour l'application des nouvelles dispositions*, Berne, 2006.

<sup>46</sup> ODM, *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Identification des faits, des causes, des groupes à risque, des mesures existantes ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration*, juillet 2006.

tégration structurelle des jeunes, particulièrement ceux issus des vagues migratoires plus récentes. Il parvient à la conclusion que l'accès à une activité lucrative est la condition pour une intégration réussie et propose de concentrer à ce niveau les efforts de promotion de l'intégration. Le rapport vise en outre à chiffrer les coûts encourus par les autorités dans la promotion de l'intégration.

#### 12.4.2. Naturalisations

Suite à l'échec en votation populaire en 2004 de la proposition de naturalisation facilitée des jeunes de la deuxième génération et de naturalisation automatique des jeunes de la troisième génération, l'ODM a rédigé un rapport sur les questions en suspens en la matière<sup>47</sup>. Il considère en effet inopportun de soumettre un nouveau projet au peuple dans un avenir proche, étant donné que celui de 2004 était le troisième vote populaire refusant des propositions en ce sens.

Le rapport suggère que les cantons prennent le relais en la matière : ils peuvent notamment reprendre la réglementation prévue dans le texte de 2004 à l'échelle cantonale pour ce qui est des jeunes de la deuxième génération et assouplir les normes actuelles pour les jeunes de la troisième génération. Une harmonisation des durées de résidence exigibles par les cantons semble également possible dans le cadre légal et le contexte politique actuels.

Par ailleurs, le rapport se penche longuement sur la proposition de suppression de la double nationalité, avancée peu avant la votation de 2004, et parvient à la conclusion qu'il ne convient pas de changer la législation actuellement en vigueur.

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. En réaction à une jurisprudence qu'elle juge « politique »<sup>48</sup>, l'Union démocratique du centre (UDC) a lancé une initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques » visant à réaffirmer qu'une décision de cette nature ne doit pas relever du domaine judiciaire. L'initiative entend laisser aux communes la liberté de définir de manière autonome quel organe est habilité à octroyer le droit de cité communal ; en outre, toute décision prise par cet organe sur l'octroi du droit de cité communal doit être définitive, c'est-à-dire qu'elle ne doit plus pouvoir être examinée par une autre autorité.

Le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de rejeter l'initiative populaire, car il considère que l'objectif poursuivi de soustraire à tout contrôle judiciaire les décisions en matière de naturalisation est incompatible avec le droit international public<sup>49</sup>. Il retient en revanche l'initiative parlementaire du radical argovien Thomas Pfisterer, qui préconise le respect au niveau de la commune des exigences de l'Etat de droit comme contre-projet indirect à l'initiative

<sup>47</sup> ODM, *Rapport de l'Office fédéral des migrations concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité*, 20 décembre 2005.

<sup>48</sup> « Naturalisation : le Tribunal fédéral aux prises avec sa jurisprudence », *Le Temps*, 11 mai 2006.

<sup>49</sup> Conseil fédéral, *Message relatif à l'initiative populaire fédérale « pour des naturalisations démocratiques »* du 25 octobre 2006 (FF 2006 8481).

populaire<sup>50</sup>. Le texte de Thomas Pfisterer propose d'une part que les cantons soient libres de déterminer eux-mêmes la procédure de naturalisation à appliquer sur leur territoire et, d'autre part, que le Tribunal fédéral ne se prononce pas sur les naturalisations ordinaires mais examine les recours qui concernent la violation d'une garantie constitutionnelle.

### 12.4.3. Vote des étrangers

Le principe du droit de vote des étrangers résidents, acquis dans presque tous les cantons romands, s'est concrétisé au mois de mars 2006 par la participation des étrangers aux élections communales dans les cantons de Vaud et Fribourg non seulement en tant qu'électeurs mais aussi en tant qu'élus.

Ce principe a par contre de la peine à se frayer un chemin dans les cantons alémaniques : seuls Bâle-Ville, les Grisons et Appenzell Rhodes-Extérieures autorisent leurs communes à accorder ce droit sur le plan communal. Dans la nouvelle constitution du canton de Zurich, la question a été délibérément écartée. En juin 2006, une tentative du gouvernement zurichois de la remettre à l'ordre du jour a toutefois échoué : le gouvernement avait recommandé au parlement de soutenir une initiative laissant aux communes la liberté de décider d'accorder ce droit aux titulaires d'un permis de séjour mais la proposition a été balayée au législatif.

#### SOURCES

Office fédéral des migrations, *Statistique en matière d'asile 2005*, janvier 2006.

Office fédéral des migrations, communiqués de presse, parutions en 2005-2006.

Augenau, *Bulletin*, Berne, parutions en 2005-2006.

Centres de contact Suisses-Immigrés, *Carrefour*, parutions en 2005-2006.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés, *Planète Exil*, parutions en 2005-2006.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Bern, parutions en 2005-2006.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, parutions en 2005-2006.

*Vivre ensemble*, bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève, parutions en 2005-2006.

#### SITES INTERNET

Administration fédérale : <<http://www.admin.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>>.

Office fédéral des migrations : <<http://www.bfm.admin.ch>>.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés : <<http://www.osar.ch>>.

Solidarité sans frontières (Coopération de BODS et Asylkoordination) : <<http://www.sosf.ch>>.

Swisspolitics.org : <<http://www.swisspolitics.org>>.

<sup>50</sup> DFJP, *Le Conseil fédéral rejette l'initiative « pour des naturalisations démocratiques »*, communiqué de presse, 25 octobre 2006.