

Les débuts

Elue le 10 mars 1999 au Conseil fédéral, Ruth Metzler-Arnold dirige le Département fédéral de justice et police depuis le 1er mai 1999.

Son entrée en fonction coïncide pratiquement avec le redoublement des **conflits au Kosovo**. Durant le premier semestre, le nombre des demandes d'asile déposées dans les centres d'accueil passent, certains jours, la barre des 1'000. En tout, la Suisse accueille quelque 53'000 réfugiés kosovars. Afin de coordonner le flux de migrants le plus important depuis la Deuxième Guerre mondiale et d'organiser conjointement les retours une fois la guerre terminée, Ruth Metzler-Arnold convoque une **Conférence nationale sur l'asile**, chargée d'approuver, dans les grandes lignes, les propositions soumises par le gouvernement en matière d'accueil, de visa, de politique sanitaire et de politique des retours. Une fois le calme durablement revenu au Kosovo, elle propose de lever l'admission collective des personnes déplacées par la guerre. En vue d'empêcher un repli massif sur la Suisse des milliers d'Albanais du Kosovo accueillis par les pays voisins, Ruth Metzler-Arnold soumet au Conseil fédéral une proposition visant à introduire l'interdiction temporaire de travail pour les nouveaux arrivants. En même temps, la campagne précédant la votation sur la nouvelle loi sur l'asile et sur les mesures urgentes contre les abus bat son plein. Ruth Metzler-Arnold s'y engage pleinement et parvient à emporter la votation sur les deux projets.

La réponse aux défis de la politique migratoire

Face aux défis de la politique migratoire, Ruth Metzler-Arnold s'attelle à une série de réformes qui touchent à tous les aspects de la politique migratoire.

Pour analyser de façon objective la réelle portée du phénomène inquiétant qu'est la **criminalité des étrangers**, elle institue en septembre 1999, en collaboration avec les cantons, un groupe de travail « Criminalité des étrangers » (AGAK) qui présentera son rapport en 2001.

En décembre 1999, elle décide le rattachement du secrétariat de la **Commission fédérale des étrangers** à l'Office fédéral des étrangers. Cette décision, qui soulève l'incompréhension au sein de la Commission, permet toutefois de doter cette dernière d'une base propice à l'accomplissement de ses tâches.

Ruth Metzler-Arnold s'engage également sur la question de l'intégration des étrangers : à la fin de 1999, le Conseil fédéral prend acte du rapport sur la **politique d'intégration des étrangers**. Au printemps 2000, Ruth Metzler-Arnold propose une révision de l'ordonnance. Cette dernière, est actuellement soumise à une nouvelle révision. La procédure de consultation est close.

Entre 1999 et 2003, Ruth Metzler-Arnold conclut toute une série d'accords de réadmission : avec l'Albanie (février 2000), la France (mars 2000), l'Italie (mai 2000), Hong Kong (mai 2000), la Bosnie et Herzégovine (décembre 2000), le Liechtenstein (janvier 2001), l'Autriche (janvier 2001), les Philippines (février 2003), la Suède (janvier 2003), le Kirghizistan (août 2003). De nombreux autres accords, en voie de ratification, ont également été paraphés : le Portugal (décembre 2002), le Nigéria (janvier 2003), le Sénégal (2003, non ratifié), l'Ukraine (juillet 2003), l'Arménie (octobre 2003), la Moldavie (novembre 2003), l'Espagne (novembre 2003).

Au printemps 2000, face au problème de la présence sur le territoire suisse de nombreux ressortissants étrangers en situation précaire, Ruth Metzler-Arnold lance l'**Action humanitaire 2000** qui permettra d'admettre provisoirement différents groupes de personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers, qui sont entrées en Suisse avant le 31 décembre 1992 et qui ont montré une bonne volonté d'intégration, sans se livrer à aucun comportement abusif. Cette mesure concerne 13'000 personnes.

Afin d'encourager le retour des réfugiés du Kosovo, Ruth Metzler-Arnold met en œuvre un programme d'aide sans précédent en Suisse, lequel sera débattu lors d'une nouvelle Conférence nationale sur l'asile au printemps 2000. Il s'agit, en l'occurrence, d'assurer la coordination du retour des Albanais du Kosovo entre la Confédération et les cantons d'une part, et entre les cantons d'autre part et de régler les modalités financières de ces retours. Parallèlement, elle conclut un accord avec la mission de l'ONU au Kosovo (MINUK) aux fins d'organiser les renvois. Les mois suivants, une grande partie des Albanais du Kosovo retournent dans leur pays.

En septembre 2000, le Conseil fédéral remporte, grâce à l'engagement infatigable de Ruth Metzler-Arnold, la votation sur l'initiative populaire « pour une réglementation de l'immigration » (dite « initiative des 18 % »).

Entre-temps, elle prépare une réforme des lois régissant la politique migratoire suisse : en juin 2000, elle met en consultation un projet de révision totale de la loi sur les étrangers ; en janvier 2001, elle ouvre une procédure de consultation concernant la **révision du droit de la nationalité** (approuvée par les Chambres en 2003). Le même mois, elle s'exprime ouvertement pour une **adhésion de la Suisse au traité de Dublin**.

En 2001, le peuple suisse adopte les **accords bilatéraux avec l'UE**, qui comprennent également la libre circulation des personnes. En mai 2003, le Conseil fédéral ouvre la consultation relative au mandat de négociation pour **l'élargissement des traités de libre circulation** des personnes aux nouveaux pays de l'UE.

En juin 2001, Ruth Metzler-Arnold propose de rejeter l'initiative populaire « contre les abus dans le droit d'asile » et ouvre la consultation sur une modification de la loi sur l'asile. C'est durant ces mois que se fait connaître le mouvement des « **sans-papier** » : Ruth Metzler-Arnold n'acceptera pas la piste de la réglementation collective, prônant la réglementation des cas de rigueur.

En septembre 2000 est lancé le projet « Etrangers 2000 », nouveau système d'information dans les domaines des étrangers et de l'asile.

Sur l'initiative et sous la conduite de Ruth Metzler-Arnold, une conférence organisée dans le cadre du HCR tient ses assises à Genève en décembre 2001. Plus de 100 pays, dont environ 80 représentés par des ministres, s'engagent solennellement à respecter les principes de la Convention sur les réfugiés de 1951.

En 2002, dans la perspective d'une réorientation de la politique à l'égard des étrangers et d'une stabilisation dans le domaine de l'asile, la conseillère fédérale présente un message concernant la **révision totale de la loi sur les étrangers** et un message concernant la modification de la loi sur l'asile. C'est cette année-là que, après une campagne difficile, le Conseil fédéral gagne la **votation sur l'initiative populaire «contre les abus dans le droit d'asile»**, rejetée de justesse par le peuple le 24 novembre 2002. Là encore, Ruth Metzler-Arnold s'est battue avec acharnement contre cette initiative. Dans les mois qui suivent, le département s'attelle à l'élaboration des mesures d'épargne dans le domaine de l'asile. Outre les objectifs d'économie recherchés, les mesures préconisées doivent aussi lancer un signal clair aux requérants qui ne peuvent manifestement faire valoir aucun motif d'asile à l'appui de leur demande ou qui déposent abusivement une seconde demande. Pour débattre de ce changement de cap, Ruth Metzler-Arnold convoque et dirige la troisième **Conférence nationale sur l'asile**.

Afin d'améliorer la coordination des **questions migratoires au niveau interdépartemental**, Ruth Metzler-Arnold institue un groupe de travail qu'elle charge de soumettre, à l'intention du Conseil fédéral, des propositions sur l'interaction entre la migration et la coopération au développement, entre la migration et l'entraide judiciaire, entre la migration et la politique européenne, etc. En vue d'encourager le dialogue sur la migration entre les pays de provenance, de transit et de destination, et sur demande du Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, Ruth Metzler-Arnold, appuyée par la Suède, met sur pied une **Commission globale**

sur la migration internationale, dont le mandat s'inspire largement des idées émises par l'initiative de Berne.

Engagement sur les grands thèmes de société

Ruth Metzler-Arnold s'engage également sur des thèmes juridiques qui ont un impact important sur la réalité sociale. En 1999, elle met en consultation le rapport sur la situation juridique des **couples homosexuels en droit suisse**. Le rapport sera publié en 2001.

En 2000, elle gagne la difficile votation populaire sur l'initiative visant à interdire la **reproduction artificielle** : la loi sur la procréation médicalement assistée pourra ainsi entrer en vigueur.

Au Parlement, elle s'engage sur le dossier de **l'interruption de grossesse**, en prônant la dépénalisation, assortie d'une consultation obligatoire. Le Parlement ne la suivra pas sur la question de la consultation ; toutefois, en 2002, Ruth Metzler-Arnold défend avec conviction et succès devant le peuple la dépénalisation de l'interruption de grossesse dans les douze premières semaines, non sans cependant souligner la nécessité d'introduire des mesures d'accompagnement.

Après le refus de l'assurance maternité en votation populaire en juin 1999, Ruth Metzler-Arnold prend l'initiative de lui redonner vie en mettant en consultation, au printemps 2001, deux variantes de **congé maternité payé**, fondées cette fois sur une révision du code des obligations. Le projet sera mis en veilleuse en 2002, suite à la présentation d'une initiative parlementaire demandant une assurance maternité. Cette initiative devrait être adoptée en votation finale par les Chambres en 2003.

En 1999, Ruth Metzler-Arnold lance la **loi sur l'égalité des handicapés**, en réponse à une initiative populaire. L'initiative sera rejetée en votation populaire en 2003. La loi entrera en vigueur le 1er janvier 2004, sous l'égide du DFI.

Afin de donner une réponse adéquate aux deux initiatives sur le **statut juridique des animaux**, Ruth Metzler-Arnold soutient avec conviction le contre-projet proposé par la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Ce contre-projet, qui statue que les animaux ne sont pas des choses, reçoit un accueil favorable : les modifications du code civil qu'il propose entrent en vigueur en 2002 et les deux initiatives sont retirées.

Par le biais d'une révision du code pénal, la conseillère fédérale propose en 1999 une nouvelle réglementation des **infractions contre l'intégrité sexuelle des enfants** et de l'interdiction de la pornographie dure. Le message est présenté en 2000, et la nouvelle réglementation entre en vigueur le 1er avril 2002.

Ce même mois, le Conseil fédéral signe les deux protocoles additionnels contre la traite et le trafic d'êtres humains, ainsi que le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de

l'enfant, concernant la vente d'enfants, la **prostitution des enfants et la pornographie mettant** en scène des enfants. En 2003, après plusieurs mois de travail, le DFJP et les cantons ouvrent la cellule SCOCI/KOMIK, chargée de déceler les abus répréhensibles commis via Internet (cybercriminalité), pédophilie comprise. A la suite de l'opération Genesis, Ruth Metzler-Arnold ordonne en 2002 l'établissement d'un rapport visant à évaluer les lacunes dans la lutte contre la pédophilie via Internet. En avril 2003, la Suisse signe la Convention sur la protection des enfants, élaborée dans le cadre de la Conférence de droit international privé de La Haye.

En avril 2001, elle propose au Conseil fédéral de rejeter l'initiative pour l'internement à vie des délinquants sexuels ; la révision de la partie générale du code pénal, adoptée par le Parlement en 2003, fait figure sur ce point de contre-projet indirect.

Le chantier des réformes institutionnelles

A l'automne 1999, Ruth Metzler-Arnold s'attelle à la difficile tâche de concrétiser le projet de **réforme de la direction de l'Etat**. Après des travaux intensifs, le projet est enfin présenté dans un message à la fin de 2001.

En avril 2000, elle lance la consultation sur un projet fédéral de **loi sur la transparence dans l'administration** ; le message sera présenté en 2002.

Elle mène à bon port une **réforme et une modernisation de la justice**. En 2000, elle lance la mise en oeuvre du **projet Efficacité**, destiné à renforcer la lutte contre la grande criminalité dans les domaines du crime organisé, du blanchiment d'argent, de la corruption et de la criminalité économique.

Dans la période 1999 – 2003, elle conduit à terme la **réforme de l'organisation judiciaire**, avec, au printemps 2001, la présentation du message relatif à la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, la création du Tribunal pénal fédéral ainsi que la mise sur pied des bases légales et l'organisation d'un Tribunal administratif fédéral. En juin 2001, elle met en consultation le train de réformes concernant la **réforme de la procédure de poursuite** pénale. En 2002, l'unification de la procédure civile suisse fait l'objet d'une procédure de consultation.

La cheffe du DFJP conclut également le **processus de réforme constitutionnelle**, avec la suppression de l'article sur les évêchés (approuvé en votation populaire en juin 2001) et la révision des droits populaires (approuvée en votation populaire en février 2003). Il est à

remarquer qu'en 2000, elle avait obtenu le rejet par le peuple de l'initiative concernant le référendum constructif et de celle demandant une accélération de la démocratie directe.

En mars 2001, un point final est mis à l'affaire des fiches : le Conseil fédéral abroge l'arrêté fédéral sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération. L'abrogation anticipée de cet acte législatif se justifie dès lors que les derniers recours ont été définitivement tranchés et que, depuis le 1er octobre 1999, la loi sur l'archivage garantit que les documents établis pour assurer la protection de l'Etat ne peuvent plus être consultés par l'administration.

Entre 1999 et 2003, Ruth Metzler-Arnold conduit également toute une série de réformes juridiques importantes. En juillet 2000, la loi fédérale sur les fonds en déshérence est envoyée en consultation, ainsi que le projet de loi portant sur le partage des valeurs confisquées.

Les défis de la sécurité intérieure

Face à une société changeante, Ruth Metzler-Arnold lance un vaste programme de réformes concernant la sécurité intérieure.

En automne 1999, en collaboration avec les cantons, le DFJP lance le **projet USIS**, qui a pour objectif une analyse de l'actuel système de sécurité suisse. USIS doit mettre en évidence les problèmes et les lacunes du système, et proposer des pistes pour optimiser la répartition des compétences entre les différents acteurs fédéraux et cantonaux de la sécurité. USIS sera très vite confronté aux difficultés liées à la nécessité de tenir compte des délicats équilibres du fédéralisme et à la situation financière de la Confédération qui impose une optimisation des ressources. Un nouveau rapport est prévu pour le printemps 2004. Par ailleurs, Ruth Metzler-Arnold s'engage avec conviction dans la voie de la coopération internationale. En 2002, elle lance le projet **PESEUS (Groupe de réflexion sur les questions de sécurité entre l'UE et la Suisse)**. Elle propose au cours de ces années une série d'**accords de coopération en matière de police et de justice avec** les pays limitrophes : en octobre 1999, elle signe des accords avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein ; en 2000, avec l'Italie et la France. En 2000 toujours, elle lance les négociations pour l'adhésion de la Suisse à EUROPOL.

Elle s'engage également sur le plan du renforcement de la coopération judiciaire, en signant en l'an 2000 des accords avec la Hongrie, l'Egypte et Hong Kong.

En décembre 2000, elle signe la Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée. En janvier 2001, elle s'exprime ouvertement pour l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de la Suisse aux traités de Schengen et Dublin. En février 2001, elle propose la signature de la Convention européenne contre la corruption. En septembre 2001, elle lance les négociations pour l'adhésion de la Suisse à Europol.

A la fin de 1999, elle pose les bases d'un **nouveau passeport** suisse infalsifiable, qui verra le jour en 2003. Dès ses débuts, le nouveau document d'identité enregistre un succès tel que des problèmes de production se posent, lesquels nécessiteront la mise en place de mesures spéciales; celles-ci ont permis entre-temps de revenir à des délais de livraison normaux. Parallèlement, en particulier de l'autre côté de l'Atlantique, de nouvelles exigences se sont fait jour en matière de sécurité. En 2003, Ruth Metzler-Arnold propose alors au Conseil fédéral d'évaluer l'introduction de données biométriques.

Pendant toute cette période, l'organisation de la sécurité intérieure suisse est appelée à relever de nouveaux défis : les éditions 2002 et 2003 du WEF (la première aura finalement lieu à NY) et le sommet du G8 en 2003 constitueront des enjeux également pour l'autorité fédérale. Patiemment, et dans le respect de la répartition constitutionnelle des compétences, Ruth Metzler-Arnold œuvre à la mise en place d'une collaboration intercantonale accrue . Dans le cadre du G8 à Genève, elle plaidera pour l'engagement d'un contingent de policiers allemands sur sol suisse, convaincue de répondre ainsi aux besoins du gouvernement genevois.

Elle s'engage aussi pour mettre à la disposition de la police des instruments de travail modernes. En mai 2000, le Conseil fédéral décidera de créer un **système d'information national en vue d'identifier des personnes à l'aide des profils ADN**. Le message est présenté en novembre de la même année et adopté par les Chambres fédérales en 2003.

En octobre 2000, Ruth Metzler-Arnold propose au Conseil fédéral d'étudier de nouvelles mesures de lutte contre **l'extrémisme de droite**. Le projet de loi, qui couvre également le problème du **hooliganisme**, est mis en consultation en 2002.

A la fin de 2000, elle soumet au Conseil fédéral un rapport sur la **situation des sectes en Suisse**.

Elle s'engage également dans une série de réformes destinées à combler les lacunes de la législation suisse sur les **armes**. En juin 2000, elle propose une révision de l'ordonnance. En 2002, elle soumet au collègue une révision de la loi et, en 2003, elle lance l'idée d'un registre central des armes.

Le 11 septembre 2001, le DFJP est confronté à la nouvelle menace que constituent les **actes terroristes**. Dans les jours qui suivent ces attentats, le Conseil fédéral prend des mesures de lutte contre le terrorisme par voie d'ordonnance et prononce l'interdiction d'Al Qaïda, tandis que Ruth Metzler-Arnold engage une collaboration avec les Etats-Unis concernant la poursuite pénale en vue de faire la lumière sur un éventuel rapport entre les actes terroristes perpétrés aux États-Unis et d'éventuelles actions survenues en Suisse. Cette collaboration engage plusieurs autorités et services du département, y compris une Task Force « Terror USA ». En juin 2002, Ruth Metzler-Arnold propose au Conseil fédéral la ratification de la Convention de l'ONU sur le financement du terrorisme, destinée à empêcher que la place financière suisse puisse être abusivement exploitée par les réseaux terroristes. Elle propose aussi l'introduction de nouvelles normes pénales plus restrictives à ce sujet mais, en 2002, le Parlement se montre ensuite très réticent à cet égard. En avril 2003, elle propose également l'approbation du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme. En juin 2002, le Conseil fédéral approuve le rapport «Analyse de la situation et des menaces pour la Suisse après les attentats du 11 septembre 2001», rédigé en réponse à plusieurs interventions parlementaires. Ruth Metzler-Arnold engage alors une révision de la loi sur la sécurité intérieure, destinée à combler les lacunes actuelles de la lutte contre le terrorisme.

L'impact du DFJP sur le tissu économique suisse

Le **vaste chantier de réformes économiques** mis en œuvre durant la période 1999-2003 comprend une série importante de réformes du droit économique. Ruth Metzler-Arnold conduit à leur terme les travaux relatifs à la **loi sur les fusions** qui, présentée en 2000, sera acceptée par les Chambres en 2003. A la fin de 2001, elle présente une révision de la réglementation sur les SARL. C'est en 2003 que, face à une crise de confiance toujours plus manifeste dans l'économie, elle lance une série de réformes concernant le **gouvernement d'entreprise (corporate governance)**, qui comprend la transparence des rémunérations, la révision du code des obligations, la réactivation du projet de loi sur l'établissement des comptes et la loi sur la révision.

Afin de répondre aux nouveaux défis lancés par le commerce électronique, en janvier 2001, Ruth Metzler-Arnold met en consultation les projets de loi fédérale sur les services de certification électronique en matière de signature électronique et de loi fédérale sur le commerce électronique. Le message relatif aux services de certification en matière de signature électronique sera présenté en 2002 et approuvé par le Parlement l'année suivante.

Le projet de carte d'identité électronique, lancé également par Ruth Metzler-Arnold, sera mis « en veille » en 2003 dans le cadre des mesures d'économies.

La conseillère fédérale propose aussi une réglementation de l'important **secteur des biotechnologies**, avec pour objectif d'assurer un développement solide mais fondé sur des limites claires : en décembre 2001, elle lance la révision partielle de la loi sur les brevets, qui touche à la question de la protection par brevet des inventions biotechnologiques. En septembre 2002, elle propose une révision de la **loi fédérale sur l'analyse génétique humaine**. Cette loi doit fixer de manière explicite et complète les conditions auxquelles des analyses génétiques humaines pourront être réalisées.

Ruth Metzler-Arnold s'engage également pour l'application de la nouvelle loi sur les maisons de jeu. Elle impose la fermeture des casinos ne respectant pas les nouvelles dispositions (Mendrisio et Herisau) et élabore la politique en matière de concessions. Pendant ces quatre années, **22 maisons de jeu** ouvrent leurs portes en Suisse. A partir de 2001, Ruth Metzler-Arnold s'attelle à la réforme de l'ancienne **loi sur les loteries**, désormais inadaptée à la réalité dynamique et hétérogène des loteries. Un premier projet de révision est mis en consultation en 2003.

En 2000, Ruth Metzler-Arnold présente la nouvelle **loi pour la protection des designs**, et met en consultation le délicat projet de révision de la loi sur la responsabilité civile.

En 2003, elle présente une révision de la « **Lex Koller** » au Parlement. La même année, elle annonce la volonté du Conseil fédéral d'étudier une future abrogation de cette loi.

Réformes dans le département

Dès son entrée au DFJP, la conseillère fédérale s'attelle à une série de réformes décisives du département. En réponse aux exigences formulées par la Commission d'enquête parlementaire DFJP en 1989 déjà, elle décide, en juin 1999, de séparer la Police fédérale et le Service de sécurité de l'administration fédérale du Ministère public de la Confédération (MPC) pour les rattacher à l'Office fédéral de la police (OFP). Elle présente la nouvelle organisation en mars 2000. La restructuration qui s'en suit s'achève en 2001.

Ruth Metzler-Arnold commence également une série de réformes qui ont pour objectif de recentrer les compétences essentielles du DFJP.

En octobre 1999, le Conseil fédéral décide de subordonner l'**Etat-major du Conseil fédéral Division Presse et Radio** (EM CF DIPRA) au Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

En janvier 2000, l'**Office fédéral de l'aménagement du territoire** passe du DFJP au DETEC. En créant un nouvel office fédéral, le Conseil fédéral entend renforcer la politique en matière de développement territorial.

Début 2001, le Conseil fédéral rebaptise l'Office fédéral de métrologie metas et transfère la section Assistance des Suisses de l'étranger de l'OFP à l'OFJ.

2001 voit la naissance de la nouvelle **Commission fédérale des maisons de jeux**, qui sera rattachée au DFJP.

En juillet 2003, après avoir entamé une réforme interne de l'**OFAP**, avec le renouvellement de la direction et l'élaboration d'une nouvelle loi sur la surveillance des assurances, le DFJP cède l'OFAP au DFF. Ce transfert a pour but de favoriser la mise en œuvre d'une nouvelle structure de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Les années 1999 - 2003 sont également caractérisées par un vent de **modernisation liée à l'évolution de l'électronique** : c'est avec Ruth Metzler-Arnold que l'utilisation de la messagerie électronique devient un véritable instrument de travail et que les sites Internet du département se complètent, offrant désormais aux citoyens une vue directe des travaux du département. En outre, différentes modifications législatives permettent la mise sur pied d'un registre d'état civil électronique (projet Infostar).