

Marie-Claire Caloz-Tschopp

LE TAMIS HELVÉTIQUE

*Des réfugiés politiques
aux nouveaux réfugiés*



EDITIONS D'EN BAS

SOMMAIRE

PREFACE de Karl Aeschabach, secrétaire USS	p. 9
INTRODUCTION	p. 13

PREMIERE PARTIE : LE DROIT D'ASILE EN SUISSE p. 19

Chapitre I

HISTORIQUE DU DROIT D'ASILE	p. 21
--	-------

Introduction

A. LA POLITIQUE D'ASILE AU XIXème SIECLE	p. 23
1. Les réfugiés avant le nouvel Etat fédéral	
a. Une expédition embarrassante pour la Suisse	
b. Une centaine d'ouvriers allemands	
c. Louis-Napoléon Bonaparte, un réfugié encombrant	
2. Les réfugiés sous le nouvel Etat fédéral (1848-1871)	
a. Au Tessin	
b. A Bâle	
c. A Genève	
3. Les réfugiés "de gauche" en Suisse	
a. Les réfugiés communards en Suisse (1871)	
b. Les réfugiés sociaux-démocrates allemands	
c. Les réfugiés anarchistes	
B. LA POLITIQUE D'ASILE AU XXème SIECLE	p. 32
1. Les réfugiés de la Première Guerre mondiale (1914-1918)	
2. Les réfugiés de la Deuxième Guerre mondiale (1939-1945)	
3. Les réfugiés européens d'après-guerre (Hongrois et Tchèques)	
4. Les réfugiés des autres continents	
a. Les réfugiés chiliens, argentins, boliviens	
b. Les réfugiés indochinois	
c. Trois événements : l'arrivée de "nouveaux réfugiés"	
1) Genève 1979 : les réfugiés éthiopiens et érythréens	
2) Genève 1981 : les réfugiés turcs	
3) Lausanne 1981 : les réfugiés zaïrois	
d. Les réfugiés "de facto"	
5. Les réfugiés polonais	

Chapitre II

LA LOI FEDERALE SUR L'ASILE DE 1979p. 65

A. PRINCIPES DE BASE DE LA LOI

1. Le droit d'asile : un droit de l'Etat, non du réfugié
2. Une définition trop étroite et orientée du terme de "réfugié"
3. Refus de l'asile pour "actes répréhensibles et menaces à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse"
4. Séjour dans un pays tiers : un des articles les plus controversés
5. Une procédure plus claire
 - a) Demande d'asile présentée dans le pays
 - b) Demande d'asile présentée à la frontière
 - c) Le recours
 - d) Intégration à la politique et à la pratique d'asile internationale

B. LA CONVENTION EUROPEENNE CONTRE LE TERRORISME : UNE ATTEINTE AU DROIT D'ASILEp. 74

Chapitre III

DES CONSTATS, UNE REFLEXION SUR L'ASILE EN

SUISSEp. 77

A. LES BESOINS DE L'ECONOMIE SUISSE

B. LES NECESSITES DE POLITIQUE INTERNATIONALE ET INTERIEUREp. 80

1. Les ambiguïtés de la politique humanitaire
2. Les implications de l'appartenance au bloc des pays riches
3. Le spectre de la xénophobie

C. LES ALIBIS DE LA POLITIQUE OFFICIELLEp. 87

1. La notion de "réfugié économique" ou de "faux réfugié"
2. La proximité culturelle et géographique
3. La capacité d'intégration en Suisse

D. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'ASILEp. 89

1. Les contingents
2. Délai d'attente
3. Examen arbitraire des dossiers
4. Inégalité d'accueil et de traitement entre les différentes catégories de réfugiés

E. LES ALEAS DE LA POLITIQUE D'ASILE	p. 92
1. Au Centre Social Protestant de Lausanne	
2. Un Ghanéen arrive en Suisse à Zurich	
3. A Lausanne, trois Chiliens	
4. A Genève, trois Chiliens	

DEUXIEME PARTIE : LE STATUT DES REFUGIES EN SUISSE p. 97

Chapitre I

UN REGARD EN ARRIERE	p. 99
----------------------------	-------

Chapitre II

DROITS SOCIAUX DES REFUGIES	p. 103
a) Logement	
b) Conditions de formation	
c) Droits à intervenir sur leur statut en Suisse	
d) Les droits politiques	
e) Le droit au retour	

Chapitre III

“ASSIMILATION”, “INTEGRATION” OU “ADAPTATION” DES REFUGIES EN SUISSE ?	p. 109
--	--------

A. ASSISTANCE DES CANDIDATS REFUGIES A L'ASILE	p. 115
1. Une nouvelle stratégie “dissuasive” en janvier 1982	
a) Une procédure accélérée	
b) Des centres d'hébergement ou des centres d'isolement ?	
c) Un accord politique entre les cantons et la Confédération	
2. Les conditions du marché du travail	
3. Les conditions de travail des travailleurs sociaux et du personnel	
B. ASSISTANCE AUX REFUGIES	p. 128
1. Des liens réciproques de collaboration	
a) Dépendance juridique	
b) Dépendance idéologique	
c) Dépendance financière	
2. Normes d'assistance pour les réfugiés	
3. Mode de prise en charge des réfugiés	
4. Il faudrait mettre des guichets, comme au chômage !	

CONCLUSION : UNE COLLABORATION ETROITE, HIERARCHIQUE ET COMPLEMENTAIRE JUSQU'A QUAND ? p. 141

TROISIEME PARTIE : LES PORTES DE LA SUISSE SERONT-ELLES FERMEES AUX "NOUVEAUX REFUGIES" ? p. 143

A. SORTIR DE L'ETHNOCENTRISME POLITIQUE p. 145

B. LES REFUGIES "A-POLITIQUES" p. 147

C. QUE FAIRE ? p. 149

Notes p. 151

Bibliographie p. 153

Annexes p. 157

LISTE DES ABREVIATIONS

- CF : Conseil fédéral
CIME : Comité Intergouvernemental pour les Migrations européennes
DFJP : Département fédéral de justice et police
EPER : Entraide Protestante Suisse
HCR : Haut Commissariat pour les Réfugiés
MCP : Mouvement chrétien pour la Paix
OFP : Office fédéral de police
OSAR : Office central suisse d'aide aux réfugiés (anciennement OCSAR)
OSEO : Organisation suisse d'entraide ouvrière

INTRODUCTION

De quoi traite ce livre ? De l'asile politique en Suisse. Les premiers pas de cette étude ont été une écoute, une observation, un procès-verbal aussi fidèle que possible de la politique d'asile et d'intégration des réfugiés en Suisse depuis le milieu du XIX^{ème} siècle jusqu'à aujourd'hui. Qu'observe-t-on ? Les déclarations officielles se sont succédées pour dépeindre une politique d'asile libérale. Mais la réalité contredit l'image d'Épinal.

Beaucoup de personnes "persécutées" qui demandent protection à la Suisse ne franchissent pas le seuil de la porte helvétique ou sont expulsées. La Suisse n'accueille ni les objecteurs de conscience, ni les personnes qui ont décidé de se battre les armes à la main contre les dictatures de leur pays. Bon an, mal an, entre 1000 et 1200 personnes qui ont déposé une demande d'asile individuelle ont pu entrer en Suisse et cela malgré une augmentation quasi exponentielle de ces demandes ces trois dernières années. En plus, 100 personnes par année en moyenne, et 7880 Indochinois, 1000 Polonais sont arrivés par contingent. La Suisse a opté ces dernières années pour une **politique d'asile active**, d'une part en contingentant les réfugiés qu'elle choisit et, d'autre part, en menant une politique d'asile restrictive vis-à-vis des réfugiés qui se présentent individuellement aux portes de la Suisse. Parmi ces derniers, certains sont privilégiés. En 1981, 75 o/o de ces réfugiés provenaient de l'Europe de l'Est. Et pourtant la planète est vaste ! Une analyse des demandes d'asile déposées en Suisse nous le rappelle. Dès 1970, les réfugiés des autres continents se bousculent aux frontières de la Suisse sans succès (sauf quand ils sont choisis par contingents, comme les Indochinois). La Suisse serait-elle enfermée dans son passé historique européen et dans un anti-communisme hérité de la période de la guerre froide ?

Une observation du cadre juridique, des pratiques administratives et policières, des formes concrètes de la politique officielle d'intégration, des discours officiels, du langage et de la mentalité courante, une réflexion critique sur nos catégories de pensée et nos catégories sociales révèlent cette profonde différence entre l'image et la réalité.

On peut se demander si les problèmes de la politique d'asile se résoudront une fois les principes appliqués fidèlement. Si tel n'est pas le cas, que signifie donc cette différence entre le discours et la réalité ?

Un constat tout banal au début de l'étude m'a fait douter des possibilités de la politique d'asile actuelle et m'a aiguillée sur ce qui par la suite s'est avéré être **le problème central de l'asile**. L'intuition avant l'analyse m'a poussée à m'interroger sur une bien étrange évidence. Les lectures de textes, des journaux, l'écoute de la TV, mes rencontres avec les milieux les plus divers (la gauche et l'extrême gauche aussi !), l'écoute de bribes de conversations, les réactions lorsque je parlais de l'étude en cours, ont laissé apparaître une constante: **le souci général de distinguer entre les "vrais" et les "faux" réfugiés**. Je me suis alors posé les questions suivantes : Que signifie cette distinction ? Sur quelle base est-elle établie ? Qui décide, qui sont les "vrais" et les "faux" réfugiés ? En d'autres termes, par qui et comment sont définis les critères de vérité ? Est-il possible d'élaborer une définition absolue (en terme de vérité) du "réfugié" ? Une observation du champ social laisse apparaître l'existence d'une multiplicité de définitions contradictoires, irréductibles les unes aux autres. Donc, s'il est impossible d'établir une définition qui recueille l'accord général, que signifie la présence simultanée de ces définitions ? Qu'est-ce que ces définitions m'apprennent sur celui ou ceux qui les produisent ? Sur la relation entre la Suisse et les lieux d'origine des réfugiés ? Ces questions confrontées à l'observation de la politique d'asile et d'assistance m'ont peu à peu obligée à remettre en cause la distinction entre "vrais" et "faux" réfugiés et à réfléchir aux fondements du "Politique" d'où découlent les définitions de "l'asile" et du "réfugié".

Cette confrontation dialectique a révélé qu'il existe des conditions politiques génératrices d'asile et d'autres qui sont "indignes" politiquement, socialement, culturellement de l'asile et relèvent génériquement d'autre chose : de l'immigration (les "réfugiés économiques", qui n'ont pourtant pas de statut de travailleurs immigrés !), de formes sociales pré-étatiques, pré-capitalistes (les persécutions des minorités dont les Kurdes sont un exemple récent), tribales (certains réfugiés d'Afrique), familiales (femmes qui demandent l'asile pour échapper au mariage forcé, à la persécution et à la mort par exemple).

A partir de ce qui est considéré comme étant politique par les sociétés riches du Nord — dont la Suisse fait partie —, d'autres aspects,

d'autres formes du "Politique" sont donc exclus, sont déclarés "indignes" d'être reconnus comme tels. Le pouvoir tranche. Il appelle à l'existence, à la reconnaissance politique certains réfugiés, il en ignore d'autres. Le regard schizophrénique du monstre trie ceux qui ont droit à la vie sociale — ici à l'asile politique, au statut de réfugié — et ceux qui ne seront pas tirés des ténèbres, de la persécution, de la mort, de la misère.

Et pourtant, la réalité sociale des pays pauvres et exploités du Sud révélée par la présence des "nouveaux réfugiés", des "réfugiés économiques", des "réfugiés de facto", des "réfugiés familiaux", des "réfugiés sur orbite", des "faux réfugiés", etc., est en train de faire éclater les cadres multiples qui l'enferment.

La définition de la notion de "réfugié", tant dans la Convention de 1951 que dans la loi d'asile suisse d'octobre 1979 pensée pour les réfugiés européens de l'après-guerre (et adaptée dans la loi suisse à la réalité des réfugiés de l'Europe de l'Est avec le fameux élargissement de la notion de persécution grâce à "la pression psychique insupportable"), est caduque, anachronique déjà. La multiplicité des définitions produites pour "nommer" le nouveau phénomène social des réfugiés des autres continents démontre que dans le langage — ce miroir de l'inconscient social —, est en œuvre également ce mécanisme de discrimination, cette catégorisation des personnes qui demandent l'asile. Les structures d'accueil, d'assistance et d'intégration débordées, les mesures d'urgence répressives (officiellement on dit "dissuasives"), les tentatives diverses pour colmater les brèches, laissent entrevoir les ratés du système... La peur, l'angoisse, le ras-le-bol, l'insécurité des fonctionnaires, les arbitraires policiers, certaines portes fermées devant l'enquêteur, les rapports de certains travailleurs déclarés "confidentiels", autant de signes qui ne trompent pas : CES NOUVEAUX REFUGIES QUI NE CORRESPONDENT A AUCUNE CATEGORIE POLITIQUE, LES REFUGIES "A-POLITIQUES" DERANGENT.

Et par ailleurs, en tant qu'ils échappent aux catégories communes, ils ne sont pas considérés comme un enrichissement (revoyons l'histoire suisse, c'est pourtant le cas), mais comme des intrus. On leur ferme les portes de la Suisse — et de l'hémisphère Nord en général — le plus souvent, ou alors, lorsqu'on les accueille, on leur applique à haute dose, par la politique d'intégration, un condensé des bonnes manières helvétiques. Le même "dressage" qu'aux Suisses et aux

travailleurs immigrés d'ailleurs, mais en plus rapide et en plus caricatural. De ce point de vue là, la politique d'intégration est un vrai miroir qui révèle le visage de la Suisse.

Mais, pourrions-nous ainsi toujours réduire le reste du monde à nous-mêmes ? Suffit-il de nier l'existence à ces réfugiés pour que la réalité des trois-quarts de la planète disparaisse comme par enchantement ? L'Afrique, l'Amérique latine, le Moyen-Orient, l'Asie comme les rapports Nord/Sud existent. Les réfugiés du Tiers Monde en sont, par leurs multiples visages, un des reflets. Ces hommes, ces femmes, ces enfants, sont un des résultats de l'expansionnisme économique, politique et militaire d'un système aveugle qui a détruit leurs relations sociales, leur possibilité de survie économique et culturelle, et jeté sur la route de la fuite et de l'émigration plus de 13 millions d'hommes dont 5 millions d'Africains.

C'est à ce niveau-là que doivent avoir lieu la réflexion, le débat. Avant d'agir, de savoir "que faire" de cette nouvelle réalité, n'importe-t-il pas d'aller au-delà de l'angoisse, de l'agression, d'essayer de saisir les multiples racines de cette nouvelle forme du réel ? Il n'est pas aussi aisé qu'il y paraît au premier abord d'assumer intégralement l'aveu qu'il existe des questions devant lesquelles nous sommes impuissants, à moins de remettre en cause radicalement notre modernité. La prise de conscience doit être portée jusqu'au point où elle devient un embarras radical, une interpellation sans recours apparent.

Malheureusement jusqu'à ce jour les questions, les réponses, les solutions n'ont revêtu que deux visages. D'un côté, une politique d'asile restrictive pour les autres continents, libérale pour l'Europe de l'Est et très récemment des nouvelles mesures, une nouvelle stratégie "dissuasive". En bref, LA REPRESSION. De l'autre, la mise en vigueur d'une nouvelle loi d'asile, l'institutionnalisation progressive d'un système d'accueil, d'assistance et d'intégration des réfugiés au fur et à mesure des besoins avec un souci d'efficacité et un PRAGMATISME certains : les bons gestes se sont succédés. Mais cette deuxième attitude a de nombreuses limites. En Suisse, nombreux ont été les auteurs qui l'ont dénoncée. "*L'homme politique suisse raisonne en ménagère. Il met en place, calcule son budget, achète ce qu'il faut, range. Il fait de l'ordre et agrmente son foyer au fur et à mesure de ses possibilités*" écrivait par exemple Claude Frochaux en

1969*. Une attitude répressive réussit juste à masquer le problème et à éteindre provisoirement les incendies. Une attitude pragmatique est impuissante à saisir l'origine, les multiples facettes du problème des réfugiés auxquelles nous nous affrontons en Suisse comme dans les autres pays européens et de l'hémisphère Nord, et à imaginer des changements de cap. Elle nous cache la réalité. A vouloir être trop terre à terre, à exiger des solutions d'urgence avant les options et le débat, à prétendre "être responsable" et donc à refuser de se poser des questions insolubles, à ne pratiquer que les chemins étroits de l'empirisme, on perd de vue la réalité nouvelle des réfugiés du Tiers Monde. On perd de vue que pourtant, au-delà du prétendu "pragmatisme" il existe une **doctrine de l'asile** qui est une des pièces maîtresses de la politique étrangère de notre système libéral. Le libéralisme, la doctrine officielle sur l'asile et le pragmatisme font bon ménage. On comprend dès lors que ce prétendu pragmatisme n'intervienne finalement que pour interdire d'autres discours, que pour que les questions ne puissent pas être posées autrement, que ceux qui veulent aller au-delà des solutions au "coup par coup" soient taxés d'utopistes et d'extrémistes.

Mais aujourd'hui, face à la réalité qui nous interpelle, ne s'agit-il pas d'aller au fond des questions, de regarder la réalité en face, de prendre des risques pour nous interroger, pour aller voir, au-delà des évidences premières et des malaises ce que nous révèle du reste du monde la présence de ces "nouveaux" réfugiés? Cette étude vous y invite.

Précisons encore que ce livre a été écrit avec des moyens et dans un temps limité. Il en porte les traces.

* Frochaux C. : Heidi ou le défi suisse, Lausanne, 1969, p. 151.

C. QUE FAIRE ?

Le cadre légal définissant le rapport de la Suisse aux étrangers (lois sur les étrangers, sur l'asile) est trop étroit pour répondre à la réalité nouvelle. Au niveau de la loi d'asile, la **définition du réfugié** n'a pas évolué depuis la convention de Genève en 1951 prévue pour les réfugiés européens. *"Le concept de réfugié comme personne victime de persécutions ne tient pas en face de situations de guerre civile, d'exodes de population, de migrations économiques"*, déclarait M. Zia Rizvi, coordinateur HCR pour l'Asie du Sud-est au journal Libération le 5.7.1981. L'élargissement de la définition du réfugié dans la loi suisse de 1979 par l'argument de la *"pression psychologique"* (art. 3, al. 2) a servi essentiellement aux réfugiés des pays de l'Est, mais pas aux réfugiés du Tiers monde. De son côté, le rapport présenté par Pedro Arrupe, supérieur général des Jésuites, relevait : *"Les définitions rigides du statut de réfugié, qui sont requises pour leur obtenir la protection légale, voilent les causes du problème des réfugiés en Afrique plus qu'elles ne les révèlent"*⁵.

En Afrique où les exodes massifs sont les plus importants actuellement, l'OUA s'est donné dès 1969 une définition plus large qui a permis notamment au HCR d'intervenir et d'imposer (au moins théoriquement) des devoirs précis aux divers états. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a introduit le droit subjectif à l'asile. En Europe, un accord sur le transfert des responsabilités a été signé, notamment lors de la conférence de Genève sur les réfugiés africains en avril 1981, avec le succès que l'on connaît.

Pour les pays susceptibles de recevoir des "nouveaux" réfugiés, un débat s'amorce à peine. Il est encore marginal. Faut-il appliquer la loi avec rigueur, c'est-à-dire appliquer à tout le monde les mêmes critères (ce qui est loin d'être le cas), même si, de plus en plus, les demandes d'asile débordent ces critères ? Faut-il, comme le demandent le HCR, le Conseil œcuménique des Eglises, le Service des réfugiés des Jésuites, la CIMADE, le Conseil de l'Europe et d'autres organismes bénévoles dans divers pays, élargir la définition juridique de la notion de réfugié ? La question n'est pas simple, car il y a aujourd'hui des millions de réfugiés dans les pays pauvres et certains d'entre eux continueront de venir en Europe pour demander l'asile. La prise de conscience est donc urgente. Ne s'agit-il pas d'aller au-delà des faits qui nous agressent ? Le problème ne sera pas résolu en déclarant qu'il faut distinguer les "vrais" et les "faux" réfugiés, que

l'Afrique doit se débrouiller toute seule. Ou encore, qu'il vaut mieux aider les Africains et les gens du Tiers monde et des pays pauvres sur place.

Les réfugiés ne sont qu'une des pointes de l'iceberg de la crise mondiale et des tensions Est-Ouest, des rapports d'exploitation Nord-Sud. Peu importe aujourd'hui d'où vient le pauvre... d'Ukraine, de Pologne, du Chili ou du Zaïre, les nations riches et la Suisse s'en défendent.

Une attitude simplement pragmatique — profondément ancrée depuis plus d'un siècle dans la mentalité suisse — est impuissante à saisir les nouvelles données de la réalité sociale et politique mondiale que nous révèlent ces "nouveaux réfugiés" "a-politiques". Par ailleurs, la nouvelle stratégie "dissuasive" adoptée par l'Office fédéral de police en janvier 1982 est une réponse d'urgence à des événements qui bousculent et inquiètent. Une réponse répressive. Mais était-elle adéquate ? Avant d'agir, avant de recourir à la répression, n'est-il pas nécessaire d'entreprendre une réflexion fondamentale de ce nouveau phénomène social ? N'est-il pas nécessaire d'ouvrir le débat ? Si notre rapport au réel ne change pas en profondeur, toutes les réponses ne peuvent être que bancales. Des ébauches de solution partielles découlent de l'analyse, bien sûr. Mais notre propos ici n'est pas de les aligner sur le papier. Elles risqueraient de nous voiler l'enjeu de la présence des "nouveaux réfugiés". Réfléchir, se laisser saisir par l'interrogation, douter de nos gestes d'aujourd'hui et de notre vision du monde, aller au bout de l'aporie là sans recours apparent, n'est-ce pas le premier pas nécessaire pour nous ouvrir au changement ?

Lausanne, avril 1982