

L'ÉRADICATION DES REQUÉRANTS D'ASILE DÉBOUTÉS EN SUISSE¹

*Françoise Kopf, lic.ès sc. sociales
coordinatrice de l'association IGA SOS Racisme*

Résumé

Depuis le premier avril 2004 les autorités suisses ont pris des mesures administratives et sociales, peu compatibles avec la notion de dignité humaine, à l'encontre de requérants d'asile séjournant en Suisse. Ces mesures, qui s'inscrivent dans la politique d'asile dissuasive, poursuivie suivie par le Conseil fédéral mettent en lumière un objectif assez surprenant: celui de faire disparaître - en les radiant des statistiques et en les poussant dans la clandestinité - ceux dont la présence dérange le plus : les requérants déboutés que l'administration n'a pu expulser dans le cadre d'une procédure de renvoi correcte. Leur « disparition » n'est pas un effet indésirable, mais la solution que la Suisse a trouvée pour résoudre le problème des renvois impossibles : le traitement réservé aux requérants d'asile déboutés est le résultat d'un projet mis en chantier en 1998, finalisé dans un rapport de l'administration fédérale, qui ne laisse aucun doute sur cet objectif. Lequel est d'ailleurs explicitement formulé par les autorités. La remise en cause juridique, politique, intellectuelle et philosophique d'un appareil législatif et d'un système administratif, qui lient les droits de personnes résidant en Suisse à leur statut administratif de séjour, (cf de nature à pervertir le sens même de l'asile-refuge, est aujourd'hui devenu une nécessité vitale: défendre les droits sociaux et fondamentaux des requérants déboutés n'est plus possible sans remettre en question la légitimité de lois qui légalisent précisément leur non-droit

INTRODUCTION

Depuis le premier avril 2004, les autorités suisses prennent, à l'encontre de requérants d'asile séjournant en Suisse, des mesures de sanction administratives et sociales, peu compatibles avec la notion de dignité humaine..

Appliquées dans un premier temps aux requérants écartés de l'accès à une procédure d'asile par une décision de non-entrée en matière (d'une « NEM »), elles ont été élargies le 1 janvier 2008 à tous les requérants déboutés, quelle que soit la décision de rejet, y compris aux personnes dont l'admission provisoire ² a été levée, parfois pour des raisons matérielles, telle qu'une dépendance à l'aide sociale considérée comme une preuve de non-intégration. Elles concernent aujourd'hui des milliers d'hommes, de femmes et de familles, dont beaucoup vivaient et travaillaient en Suisse depuis de nombreuses années, en dépit d'une décision négative.

Déchus de leur statut de requérant d'asile, radiés des statistiques des personnes appartenant au domaine de l'asile, ils ne sont plus recensés nulle part : « renvoyés dans l'anonymat »³ d'« étrangers en situation de séjour illégal », ils peuvent être emprisonnés et/ou amendés, leur séjour en Suisse étant assimilé à une infraction pénale contre la Loi sur les étrangers. Le fait que les autorités ne soient pas parvenues à exécuter leur renvoi, n'est pas pris en compte dans l'évaluation de « l'illégalité » du séjour, dont l'entière responsabilité est imputée au manque de collaboration des requérants.

Ce déclassement administratif - l'éradication de leur identité juridique et donc de leur existence officielle - tient lieu de « base légale » pour induire (et justifier aux yeux des autorités) leur déclassement social : frappés d'une interdiction de travail, exclus du système d'aide sociale, de l'assurance maladie obligatoire et partant des soins médicaux qui en découlent, délogés de leurs appartements, ces nouveaux indigents sont priés par voie de circulaire « de quitter la Suisse sans délai et par leurs propres moyens » !

¹ Caloz-Tschopp Marie-Claire (dir.), *Résister dans le travail et dans la migration*. Actes du colloque Colère, courage et création politique, vol. 5, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 191-207.

² Livret F: en cas d'inexigibilité du renvoi, parce que celui-ci mettrait en danger la personne concernée; cette autorisation provisoire n'est pas limitée dans la durée et peut être levée par une décision de l'administration fédérale en tout temps, sans qu'il y ait de jugement préalable. Au 31 décembre 2007, 22'753 personnes vivaient en Suisse avec ce type d'autorisation, selon les statistiques de l'Office fédéral des migrations.

³ « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile », Rapport final du groupe de travail sur le financement de l'asile à l'attention du Département fédéral de justice et police, Berne, le 9 mars 2000, p11.

LE DROIT CONSTITUTIONNEL À UNE AIDE DANS DES SITUATIONS DE DÉTRESSE

Ceux qui n'ont pu ou voulu partir ont droit à une aide à la survie « l'aide d'urgence », garantie à toute personne par l'article 12 de la Constitution fédérale, stipulant que

« *Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine* ⁴. »

Ce droit a été confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 18 mars 2005 contre le canton de Soleure : celui-ci (à l'instar du canton de Berne) avait mis dès septembre 2004 les personnes frappées d'une NEM à la rue, en leur refusant toute aide. L'arrêt a fait jurisprudence et mis fin aux velléités politiques de supprimer l'aide d'urgence pour les personnes qui ne collaboreraient pas à leur renvoi ⁵.

Mais le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur l'étendue et la nature des moyens indispensables garantissant une vie dans la dignité. On trouve même dans l'arrêt une considération plus politique que juridique : « *les prestations ne doivent pas être de nature à inciter les requérants à rester en Suisse* ⁶ ».

« L'AIDE D'URGENCE » POUR LES REQUÉRANTS DÉBOUTÉS

Les cantons sont tenus d'accorder l'aide d'urgence à tout requérant débouté qui en fait la demande, mais ils sont autonomes dans sa configuration. Il existe donc en Suisse 26 systèmes d'aide d'urgence, autant que de cantons.⁷, ce qui amène une grande disparité de traitement. Tous les systèmes ont néanmoins un dénominateur commun : ils sont conçus pour rendre aux requérants déboutés le séjour en Suisse invivable et les pousser à quitter notre pays :

L'aide d'urgence initialement créée pour secourir des personnes tombées en détresse, est ici instrumentalisée à des fins diamétralement opposées : son objectif n'est pas de sortir les requérants de la détresse, mais de les y plonger :

Qu'elle soit accordée en espèces ou en nature, elle est largement insuffisante à assurer une alimentation correcte. Le bannissement dans des « centres d'accueil minimaux », (en allemand : Minimalzentren), appelés aussi « centres d'urgence », situés à l'écart des agglomérations ou sur les montagnes, est psychologiquement difficile à supporter, particulièrement quand il s'agit d'abris de protection civile souterrains, ou même de conteneurs métalliques (Grisons). Leurs occupants y sont entassés à plusieurs dans une chambre et assignés à résidence. Certains centres sont interdits d'accès durant la journée.

Les requérants déboutés n'ont droit à des soins médicaux qu'en cas d'urgence avérée. L'accès au médecin est contrôlé par les responsables des centres, qui ne disposent d'aucune formation médicale et sont donc incompétents pour juger de la gravité d'un cas.

QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES CANTONALES

Les exemples suivants permettront de mieux saisir ce que peuvent éprouver les personnes mise au régime de l'aide d'urgence :

Le canton de Berne a ouvert successivement trois « centres d'accueil minimaux » en montagne : le premier en 2004, sur le col du Jaun, le deuxième en 2005, sur l'alpage du Stafelalp et le troisième en 2008 sur le col du Brünig, à 1 h 30 de Berne en train. « *Si notre choix s'est porté sur le Col du Jaun* », expliquait la Cheffe de l'Office de la population lors d'une conférence de presse le 7 juin 2004, « *c'est notamment parce que cette solution (...) n'incite pas à s'attarder en Suisse.* »

En septembre 2009, le Conseiller national libéral-radical argovien Philippe Müller a proposé d'héberger les requérants déboutés dans les abris militaires reculés des alpes, qui ne sont plus utilisés par l'armée, tel celui du col du Simplon ⁸.

Dans les centres du Jaun et de Stafelalp, les requérants ont été cantonnés dans un espace de 2 km carrés, avec interdiction de franchir ces « frontières ». Les familles et les personnes vulnérables sont

⁴ Art.12 Cst.; droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse.

⁵ Le 17 mars 2005 cette mesure avait été acceptée par le Conseil des Etats. Elle a été retirée, après de houleux débats, suite à l'arrêt du TF.

⁶ Traduction libre.

⁷ Voir le rapport de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR du 15 décembre 2008 :

<http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/nothilfe>

⁸ La nouvelle a été diffusée par les médias alémaniques et dans le quotidien *le Matin* du 21.09.2009

hébergées dans d'autres centres situés en plaine, dont celui de Lyss Kappelen⁹. Elles s'y déplacent plus librement, mais ne disposant d'aucune aide financière pour payer les transports publics, leur liberté de mouvement est tout de même entravée.

Dans tous les centres bernois, les requérants déboutés ne reçoivent aucune aide financière mais des bons-nourriture quotidiens d'une valeur approximative de 8 francs, à faire valoir uniquement dans les kiosques intégrés aux centres. Les parents et les enfants se partagent une seule chambre; parfois les enfants ne sont pas scolarisés¹⁰.

Le canton de Soleure loge les requérants déboutés (hommes seuls) dans un centre situé sur la montagne du Balmberg. Ils y touchent 9 francs par jour pour leur entretien. Le contrôle de présence est quotidien et ceux qui s'absentent perdent leur pécule pour les jours d'absence, voire leur droit à l'hébergement en cas de récidive. Le visiteur externe doit demander une autorisation d'entrer au responsable. En 2008, le centre a été équipé de caméras de surveillance.

Le lieu est isolé. On y trouve trois téléskis et un restaurant, mais aucun magasin, si bien que les requérants qui y logent sont obligés d'utiliser l'autobus circulant de Soleure au Balmberg (prix du billet aller et retour: 11 fr.80!) pour faire leurs achats et se procurer le nécessaire.

Les familles avec des enfants en bas âge sont logées dans le centre de Oberbuchsiten, un immeuble locatif situé en plaine. Elles disposent d'une seule chambre dans des appartements surpeuplés, qu'elles partagent avec d'autres familles ou même avec des hommes seuls (jusqu'à 10 personnes répartis dans trois chambres à coucher).

Les familles sont défavorisées par la dégressivité des montants alloués : celui-ci passe de 9 francs pour une personne seule à 14 francs pour un ménage de deux personnes, à 18 francs pour trois personnes et à 21 francs pour quatre personnes. Il est augmenté de 3 francs pour chaque enfant supplémentaire. Les familles avec des enfants scolarisés peuvent rester dans leurs appartements, mais bénéficient des mêmes prestations financières que les familles logées dans des centres.

Le canton de Zürich a trouvé une formule inédite pour inciter les requérants frappés d'une décision de NEM à quitter la Suisse et entraver toute velléité de se solidariser entre compagnons d'infortune : il a instauré un système de rotation continue, la « Dynamisierung » (« dynamisation »). Les personnes concernées, réparties entre 5 centres situés en périphérie, doivent faire leurs bagages tous les mercredis et se rendre à l'office des migrations pour y faire renouveler leur « attestation d'aide d'urgence », valable une semaine. Cette démarche effectuée, ils doivent se rendre au service social cantonal, qui leur indique leur nouveau domicile pour la semaine. Comme ils ne touchent qu'une aide hebdomadaire de 60 francs sous forme de bons d'achat dans les filiales du magasin Migros, que leurs lieux de vie sont éloignés du centre ville, ils se font régulièrement amender dans les transports publics pour avoir resquillé. A ce jour, les femmes et les enfants ne sont pas (encore ?) dynamisés...¹¹

Le canton du Tessin prive les requérants déboutés qui ne sont pas reconnus comme « personnes vulnérables » d'aide d'urgence - au mépris de l'obligation constitutionnelle d'aide en situation de détresse, confirmée par le Tribunal fédéral le 18 mars 2005.

LA PRATIQUE ILLÉGALE DES « SOINS D'URGENCE »

La réduction des soins médicaux à « des soins d'urgence » fait partie du train de mesures de dissuasion (au même titre que l'aide d'urgence) proposées par l'Office fédéral des réfugiés ODR¹² dans un document-clé,¹³ rédigé à l'attention du Département fédéral de justice et police DFJP, et intitulé « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile ».

Se basant sur un avis de droit de l'Office fédéral de la justice, les auteurs du rapport cité avaient pourtant reconnu qu'«une restriction des prestations médicales pour le groupe de personnes concerné implique... obligatoirement l'exclusion de ces personnes du système de l'assurance-maladie obligatoire. [Mais que] la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) stipule l'égalité de traitement des personnes soumises à l'obligation d'assurance»¹⁴. Le rapport du 9 mars 2000 concluait ainsi à la nécessité de

⁹ Ce centre a été complètement détruit par un incendie au printemps 2009, faisant 26 blessés. Les occupants ont été relogés dans un abri de protection civile.

¹⁰ En toute illégalité : en Suisse la scolarité est obligatoire pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

¹¹ Traduction d'un article du bulletin de l'association augenaufr, décembre 2006.

¹² L'ODR a fusionné avec l'Office fédéral des étrangers en 2005 et est devenu l'office fédéral des migrations ODM.

¹³ « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile », rapport final du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile, à l'attention du Département fédéral de justice et police DFJP, Berne, 9 3 2000. Nous reviendrons sur ce document de l'administration fédérale, qui a joué un rôle important dans le processus d'illégalisation et de mise en détresse des requérants déboutés.

¹⁴ « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile », Berne 9. 03. 2000, p. 25.

modifier l'article 3 LAMal, condition sine qua à une restriction légale des prestations médicales pour le groupe visé. Cette modification a été fermement refusée par l'Office fédéral de la santé publique OFSP. L'article 3 de la LAMal est parfaitement clair : toute personne domiciliée en Suisse est soumise à l'obligation de s'assurer, le domicile étant défini comme le lieu de résidence effectif d'une personne, au sens du Code civil. Une directive de l'OFSP de 2002 a rappelé aux cantons, chargés de l'assurance des requérants, que cette disposition s'appliquait également aux personnes sans autorisation de séjour. Il n'existe donc aucune base légale justifiant une restriction des prestations médicales ou l'exclusion de l'assurance-maladie obligatoire des requérants déboutés. Pourtant la grande majorité des cantons exclut l'ensemble ou une bonne partie des requérants d'asile déboutés de l'assurance maladie obligatoire et leur refuse les soins médicaux auxquels ils auraient droit.

Ces pratiques sont couvertes par l'Office fédéral des migrations ODM. Selon son porte parole « *les requérants d'asile déboutés et les personnes frappées d'une décision de non entrée en matière disposent d'une date de renvoi. En théorie, ils ne devraient donc plus rester encore longtemps en Suisse, ce qui justifie la révocation de leur couverture d'assurance-maladie* » (Le Courrier, 6. 03 2008).

Le directeur de l'Office de Migration du canton de Berne, confirme qu'il y a une « *divergence de vue entre l'office fédéral de la santé publique (ancré dans le Département fédéral de l'intérieur, DFI) et l'office fédéral des migrations ODM (ancré dans le Département fédéral de justice et police DFJP) et que son service partage le point de vue de l'ODM.* Interrogé par le journaliste, il ne peut cependant nommer de base légale. (Wochezeitung, 6. 03.2008, traduction libre).

En Suisse, la santé - et tout ce qui concerne la LAMal - relève structurellement et depuis toujours de la seule compétence de l'office fédéral de la santé publique OFSP. Ce que les fonctionnaires de l'ODM et des cantons ne peuvent ignorer.

Suite à une conférence de presse initiée par l'ancien Chancelier de la Confédération et notre ONG en mars 2008, le directeur de l'office fédéral de la santé publique, que nous avons interpellé au sujet des pratiques illégales des cantons, a encore une fois clarifié sa position. Sa réponse a été publiée et commentée dans les principaux médias suisses :

Le directeur de l'OFSP, « *chargé par le Président de la Confédération de nous répondre en tant que directeur de l'office compétent en la matière* », se dit « *inquiet et surpris* » des pratiques cantonales incriminées et « *ne voit aucun motif qui justifierait une pratique dérogeant aux règles de la LAMal, « rappelées aux cantons dans une circulaire en décembre 2002* ». Il souligne que « *ce point de vue a été confirmé par le Conseil fédéral (...) ainsi que par le Tribunal fédéral* » et que « *par ailleurs, dans ce sens, les personnes assurées doivent bénéficier des prestations prévues par la LAMal . Dans tous les cas, les cantons doivent veiller à ce que leur population reçoivent tous les soins nécessaires.* Et que « *son office veillera auprès des organismes cantonaux et des assureurs appliquant la LAMal à ce que soit garantie la protection qu'offre la loi* »¹⁵. Si certains cantons comme Vaud ont revu leur pratique en conséquence la majorité comme Berne, Zürich ou Soleure continuent à piétiner le droit. Et les malades d'en faire les frais.

LA MARGE DE MANŒUVRE DES CANTONS

En ce qui concerne l'exclusion de l'assurance-maladie et la restriction des prestations médicales, les cantons n'ont aucune marge de manœuvre. Force est de constater qu'une situation de non-droit avérée, qui dure depuis six ans, n'a pas pu être maîtrisée par les autorités fédérales compétentes, dans l'incapacité évidente de contrôler les pratiques cantonales. Ceci n'est pas vraiment étonnant : un autre office, L'office fédéral des migrations, instigateur de ces pratiques a encouragé les cantons dans cette voie. Il semblerait que le dossier s'achoppe sur des questions de financement , les cantons ne désirant pas payer les primes d'assurance des requérants déboutés, prises en charge par la Confédération avant l'introduction de l'aide d'urgence.

Les cantons disposent par contre d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne la rétrogradation des requérants déboutés à l'aide d'urgence: ils ont la possibilité de les maintenir tous dans le système de l'aide sociale . Selon la loi sur l'asile (art 82 al 1 LAsi), les requérants déboutés « peuvent », être exclus de l'aide sociale.

¹⁵ « *Demandeurs d'asile déboutés, NEM et autres étrangers sans autorisation de séjour exclus de l'assurance maladie obligatoire* », Liebefeld, le 28 avril 2008, Département fédéral de l'Intérieur, Office fédéral de la santé publique :le directeur Prof. Thomas Zeltner. Lettre adressée à F. Couchepin, ancien Chancelier fédéral et à F. Kopf, coordinatrice de l'association IGA SOS Racisme.

Sauf dans un cas : les requérants déboutés dont la demande est en cours de réexamen, « en procédure de droit extraordinaire » « doivent » être mis à l'aide d'urgence (art. 82, al. 2 LAsi). Ce qui est d'autant plus paradoxal, qu'ils ont l'autorisation d'attendre l'issue de la procédure en Suisse et qu'ils s'y séjournent légalement !

Pourtant aucun des 26 cantons suisses ne s'est opposé à l'introduction des systèmes d'aide d'urgence. Tous ont développé des pratiques discriminatoires et humainement inacceptables.

Très peu de cantons, notamment Fribourg et Neuchâtel, ont fait usage de leur marge de manœuvre et maintiennent certaines personnes vulnérables dans le régime ordinaire d'aide sociale.

Le fait que la Confédération, qui jusqu' en 2004 allouait aux cantons des montants forfaitaires couvrant la totalité des frais occasionnés pour tous les requérants, soit l'aide sociale, les frais de logement, les coûts des primes d'assurance maladie, les ait supprimés pour les requérants déboutés et remplacés par l'octroi d'un montant initial unique et insuffisant sur la durée, a joué un rôle important dans ce suivisme .

1981-2010 : UNE POLITIQUE D'ASILE DISSUASIVE

De la marginalisation de tous les requérants d'asile...

Il ne s'agit pas d'un dérapage soudain, mais d'une nouvelle étape dans la politique d'asile dissuasive, pour laquelle le Conseil fédéral a opté dès l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile, dont s'est dotée la Suisse en 1981. Loi qui a fait l'objet d'innombrables révisions, toutes conduites dans le même esprit : - tant au niveau de la procédure qu'au niveau du dispositif d'accueil - : celui de « dissuader » pour « lutter contre les abus ».

Pour comprendre ce qui se passe aujourd'hui, il est utile de retracer les grandes étapes de cette stratégie dissuasive, fondée sur le soupçon que les requérants d'asile avancent un besoin de protection, alors qu'ils cherchent en réalité à profiter des avantages économiques de la Suisse. Ce que suggérait déjà en 1984 le directeur de la Police fédérale Peter Hess, lors d'une conférence tenue à Bienne devant les représentants cantonaux des institutions d'aide sociale:

« Si actuellement 2'679 personnes ont demandé l'asile pendant les quatre derniers mois (...) et que 80% des demandeurs viennent du Sri Lanka, de la Turquie, du Zaïre, du Chili et du Pakistan, les motifs de fuite de ces personnes sont des difficultés sociales et économiques, expliquait il. " Les menaces pesant sur les droits humains dans presque tous les pays servent de prétexte, mais nécessitent un examen de la part de l'administration suisse. »¹⁶

Conjointement à des barrières juridiques destinées à rendre l'obtention de l'asile durable difficile (notions de demande manifestement infondé, de pays d'origine sûr etc.), la Suisse pionnière en Europe sur ce point, s'est dès le milieu des années 80 occupée à restreindre les droits des requérants. C'est dans le registre des droits fondamentaux élémentaires - les besoins physiologiques, le besoin de sécurité, sociale - que va s'exercer la « dissuasion ». Et l'idée de Peter Hess *« d'utiliser l'aide sociale comme instrument de la politique d'asile »* et de trouver *« de nouveaux concepts pour réduire l'attractivité de la Suisse pour les personnes n'ayant pas de motifs d'asile »¹⁷*, a fait son chemin.

Les « concepts dissuasifs » se sont multipliés, amenant à chaque révision des restrictions compromettant de plus en plus lourdement le bien-être des requérants d'asile: interdictions de travail, saisie des biens patrimoniaux, réduction successive des montants d'aide sociale, ponction de 10% sur les salaires, même modestes, de ceux qui travaillent (en plus des impôts à la source et des cotisations aux assurances sociales), mesures de contrainte¹⁸, abolition du libre choix du médecin etc...)

La création de l'Office fédéral des réfugiés ODR en 1990¹⁹, devenu rapidement l'entité la plus importante du Département fédéral de justice et police, a marqué une étape décisive dans la marginalisation sociale des requérants d'asile. Une des missions du nouvel office a été l'élaboration de rapports de travail proposant des mesures concrètes pour *«ôter à la Suisse de son attrait en réduisant les*

¹⁶ Neue Zürcher Zeitung, Fürsorge als Instrument der Asylpolitik, neue Probleme vom Bund, Kantonen und Hilfswerke, 25 mai 1984, p. 34.

¹⁷ Neue Zürcher Zeitung, Fürsorge als Instrument der Asylpolitik, neue Probleme vom Bund, Kantonen und Hilfswerke, 25 Mai 1984, p. 34.

¹⁸ En 1995, la Suisse a institutionnalisé l'emprisonnement administratif de requérants qui n'avaient commis d'autre crime que celui de rester en Suisse après avoir perdu (ou n'avoir pas obtenu) le droit d'y séjournier.

¹⁹ L'ODR a fusionné en 2005 avec l'Office fédéral des étrangers et est devenu l'Office fédéral des migrations, l'ODM.

prestations d'assistance ou en les limitant dans le temps », ²⁰. peut-on lire dans le premier de deux rapports intitulé « **Rapport pour une stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugié** » datant de 1989, qui annonçait la transformation du Délégué aux réfugiés DAR en un Office fédéral. Il proposait également la mise sur pied d'un système d'aide sociale spécifique pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile (que leur demande soit en cours d'examen ou qu'ils soient déboutés), caractérisé par des normes d'assistance situées en dessous des barèmes valables pour tout autre résident. Le Conseil fédéral et le Parlement avalisèrent la mesure, en dépit de son caractère anticonstitutionnel, ce qui n'avait pas échappé aux auteurs, constatant que cette mesure heurtait le principe constitutionnel de l'égalité de traitement .

Dans la foulée, la suppression des allocations familiales pour les enfants de requérants restés dans le pays d'origine, fut également adoptée, alors que « *selon la jurisprudence du Tribunal fédéral elles doivent aussi être versés pour ceux qui restent au pays* », lisait-on à la page 60 de ce rapport.

Le deuxième rapport, intitulé "**Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés**"²¹, érigeait en système le principe qui est devenu la clé de voûte du dispositif d'accueil helvétique: l'assistance des requérants ne serait plus déterminée en fonction des besoins des personnes concernées, mais en fonction d'objectifs politiques. Le rapport proposait (entre autres) des mesures coercitives permettant de réduire ou de supprimer l'aide sociale ²² aux « *Asociaux* », érigés en catégorie sociale, au même titre que « *les enfants en âge de scolarité* », « *les mineurs non accompagnés* », « *les jeunes à former* » et « *les personnes nécessitant des soins thérapeutiques* »²³. Il annonçait la création de normes d'aide sociale nationales et d'un nouveau système de financement Confédération/cantons, qui permettrait des économies au niveau du contrôle: désormais la Confédération verserait aux cantons des sommes forfaitaires, dont le montant serait fixé dans une directive fédérale. Les cantons seraient ainsi dispensés de fournir aux autorités fédérales un décompte des frais effectifs, liés à l'accueil et à l'assistance des requérants qui leur étaient attribués par la Confédération. Ceci a permis à la plupart des cantons - qui ne redistribuaient pas l'intégralité des montants à leurs destinataires - de faire des bénéfices se chiffrant par millions.²⁴

Le rapport énonçait également l'idée d'une politique d'assistance expérimentale et celle de d'adapter le droit aux objectifs politiques: « *Le rapport comporte également de nouvelles propositions concernant l'orientation à donner à l'assistance en fonction des exigences futures (...). Il faudra tester l'une ou l'autre idée en procédant à des essais pilotes (...). Au besoin il faudra créer à une date ultérieure de nouvelles bases légales s'appuyant sur les décisions du Conseil fédéral et les débats aux chambres afin de pouvoir mettre en œuvre ces notions.* »²⁵ écrivaient ses auteurs.

...à l'éradication des requérants d'asile déboutés

La mise au régime de l'aide d'urgence des requérants d'asile faisant l'objet d'une décision de non entrée en matière (et nommés depuis « les NEM ») A été introduite dans le cadre du programme fédéral d'allègement budgétaire de 2003, le PAB03 : une mesure d'épargne parmi d'autres n'ayant rien à voir avec l'asile. Le message du Conseil fédéral pour l'introduction du PAB 03 interpelle : « *compte tenu de la situation actuelle en matière de politique budgétaire, le Conseil fédéral entend prendre des mesures supplémentaires dans le domaine de l'asile et des réfugiés en vue de réduire le nombre de requérants séjournant en Suisse* »²⁶. On ne voit pas très bien en quoi le nombre de requérants serait influencé par une mesure budgétaire.

²⁰ Rapport pour une stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, groupe de réflexion interdépartemental, DFJP, DFAE, DFEP Berne, janvier 1989, p. 60

²¹ Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés Office fédéral des réfugiés ODR, Berne, novembre 1990.

²² Celles-ci ont été inscrites dans la Loi sur l'asile en 1991

²³ Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés ODR, Berne, novembre 1990, p. 13.

²⁴ Ibidem, p. 10. Les cantons étant responsable de l'assistance dans le système fédéraliste suisse, tous créèrent leur propres normes: une enquête bien documentée sur la pratique des 17 cantons alémaniques, publiée dans le mensuel « Facts » du 27 mai 2000, révélait – chiffres à l'appui - que les normes d'aide sociale des cantons alémaniques étaient largement en dessous du montant alloué par la Confédération. A titre indicatif, et selon 3 procès verbaux de la Commission des finances du canton de Soleure en notre possession, ce petit canton réalisa entre 1995 et 2000 un bénéfice de 18,5 millions sur les subventions obtenues pour l'assistance d'environ 3000 requérants d'asile. Le montant fut reversé (hormis une réserve de 6 millions) dans les caisses communales et cantonales.

²⁵ Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés, ODR, Berne, novembre 1990, p. 2

²⁶ FF (feuille fédérale) N° 32, p 5166 et suivantes : Message de la Confédération introduisant le PAB 03.

Pour comprendre le lien entre la réduction du nombre de requérants séjournant en Suisse et ces mesures supplémentaires (d'épargne), il faut replacer ces dernières dans leur contexte et se pencher sur le rapport de l'Office fédéral des réfugiés qui les avait présentées en mars 2000, dans le cadre d'une nouvelle révision de la loi sur l'asile qui a abouti en 2007. Il vaut la peine de se pencher sur ce document intitulé « *Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile* »²⁷, mieux connu sous le nom de rapport Fuhrer/ Gerber, du nom de ses initiateurs, qui a joué un rôle important dans la mise en détresse sociale et le basculement dans l'illégalité des requérants déboutés.

Le Rapport Fuhrer / Gerber

Commandé par Arnold Koller en 1998, puis repris par Ruth Metzler (tous deux Conseillers fédéraux et Ministres de la justice), le rapport a été élaboré par un groupe de travail sur le financement de l'asile, co-présidé par Jean-Daniel Gerber, ancien directeur de l'Office fédéral des réfugiés et par la Conseillère aux Etats UDC zurichoise Rita Fuhrer. Ses propositions – fortement critiquées par une forte minorité lors de sa parution - ont été néanmoins réalisées quatre ans plus tard par Christophe Blocher, alors Conseiller fédéral et Ministre de la justice.

Le mandat du Groupe était « *de présenter des mesures susceptibles de freiner la progression des dépenses fédérales en matière d'asile tout en introduisant des améliorations systémiques dans la gestion de ce domaine délicat de la politique publique* » (p. 1).

Dans cette optique, « *le Groupe a recherché des mesures capables de réduire réellement les coûts liés à l'accueil des personnes de l'asile ou, en d'autres termes, de diminuer les engagements financiers assumés dans ce domaine par l'ensemble du secteur public : Confédération, cantons, communes et assurances sociales. Dans sa démarche, le Groupe s'est appuyé sur des réflexions menées auparavant et en particulier sur le rapport final du groupe de travail cantons - Confédération relatif à l'exécution des renvois* »²⁸ (p. 2).

Pour ce faire, les auteurs ont proposé des **mesures « d'incitations individuelles » et institutionnelle**, incitations signifiant ici sanctions ou récompenses financières :

« *Les personnes qui collaborent avec les autorités au cours de la procédure d'asile (...) doivent jouir de conditions de vie sensiblement meilleures que celles offertes à des individus qui abusent du droit d'asile* » (...)

« *De même, le comportement institutionnel des administrations cantonales et fédérales devrait trouver une sanction matérielle (financière), selon l'efficacité de l'appui ou l'entrave à la réalisation de la politique d'asile poursuivie par le Conseil fédéral* » (...)

« *Dans cet esprit, la deuxième partie du rapport propose de simplifier les procédures administratives qui règlent les relations entre la Confédération et les cantons, en faisant porter à l'administration directement responsable des résultats les conséquences financières de ses actes* » (p. 2).

Les sanctions proposées, soit « *une réduction au minimum des conditions de logement, d'alimentation et des soins de santé dispensés ; une obligation de renouveler régulièrement les demandes de prestations sociales auprès d'institution définies par les autorités* », devraient être appliquées à « *toutes les personnes du domaine de l'asile pour lesquelles l'exécution du renvoi est impossible (...) après la fixation du délai de départ définitif, à l'exclusion des requérants qui ont déclaré d'une manière claire leur identité* » (p.10).

Réduire le nombre de requérants d'asile en les incitant à « disparaître »

« *Pour les personnes pour lesquelles l'exécution du renvoi a été prononcée, il s'agit d'exécuter le renvoi le plus rapidement possible, notamment par des incitations individuelles négatives* » (p. 17) ;

« *Les personnes qui refusent la collaboration avec les autorités pour l'établissement de documents de voyage seraient expulsées des centres collectifs. Elles n'auraient donc plus d'adresse fixe* ». (p.12)

(...) *La fin de l'assistance personnalisée (de l'aide sociale, ndlr) permettrait d'exécuter, de manière directe ou indirecte, des décisions de renvoi qui sont légitimées par une procédure irréprochable. Les personnes qui ne sont pas prêtes à accepter ces verdicts (...), seraient amenées à*

²⁷ Rapport final du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du DFJP, « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile » Berne, 9 3 2000.

²⁸ « Wegweisungsvollzug », Schlussbericht zuhanden des EJPD und der KKJPD, Bern und Solothurn, mars 1998.

choisir, plus rapidement que maintenant, entre un retour digne dans leur pays (...) ou la précarité sociale en Suisse ou à l'étranger.

L'effet probable direct de l'imposition de l'anonymat serait une accélération des départs non contrôlés et des disparitions. Ces dernières sont actuellement déjà très nombreuses (environ 12'000 en 1999) et verraient probablement leur nombre s'accroître de quelques centaines de cas par an

Le nombre important des individus entrant chaque année dans la clandestinité ne serait donc pas fondamentalement modifié » (p.11).

L'entrée en clandestinité : source d'épargne pour la Confédération

« L'établissement d'un réseau de centres d'urgence, capables d'accueillir des personnes exclues des logement collectifs, imposerait indiscutablement à la collectivité des dépenses additionnelles d'investissement et d'entretien (...).

Si toutes les personnes renvoyées dans l'anonymat faisaient recours à cette forme d'hébergement, les conséquences de ces mesures pourraient être négatives. Toutefois, à juger par l'expérience faite ces dernières années (...) seule une minorité des individus concernés est susceptible de recourir systématiquement et pour une longue durée aux services et aux biens accessibles dans les centres d'urgence. La grande majorité d'entre eux disparaîtrait et chercherait de nouvelles opportunités dans la clandestinité ou au-delà des frontières. (...).

Les effets financiers seraient globalement négatifs si la grande majorité des individus concernés recourait systématiquement à cette forme d'assistance, ce qui est hautement improbable » (p.11).

La lecture de ce rapport de 34 pages est fastidieuse: rédigé dans le style new management, le langage en est codé, parfois abscons (« imposition de l'anonymat », « personnes sans identité », « départs non-contrôlés »), les éléments comptables se mêlent à des considérations idéologiques et politiques ; toute réflexion sur l'asile, sur les parcours et les destins personnels des requérants en est absente :

Le document n'en est pas moins instructif : il montre que, plus qu'un retour dans leur pays, le traitement infligé aux requérants déboutés vise à les pousser à « disparaître » dans la clandestinité, ici ou ailleurs. Cette « disparition » permettrait les économies escomptées (les personnes concernées ne touchant plus aucune aide financière) et résoudrait également la question des renvois impossibles, et ce également à moindre coût .

Si les cantons ne parviennent pas à renvoyer les personnes concernées, ce sont eux qui assumeront leurs frais d'entretien Ce report de charges financières de la Confédération aux cantons (les « incitations institutionnelles » évoquées précédemment). les a poussés à durcir les régimes d'aide d'urgence, pour se débarrasser des personnes concernées . Les paroles d'une fonctionnaire de la police des étrangers du canton de Soleure, rapportées par un requérant d'asile débouté, sont éloquentes : « *Comment, vous êtes encore là, après tout ce qu'on vous fait ?* »

Aucun canton n'a refusé l'instauration du système d'aide d'urgence pour des raisons éthiques.

LA « DISPARITION » DES REQUÉRANTS DÉBOUTÉS ...

Il est évident que l'aide d'urgence, telle qu'elle a été conçue pour les requérants déboutés, non seulement ne garantit pas des « des conditions dignes », mais constitue une grave atteinte à l'intégrité physique et psychique des personnes concernées. Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour comprendre que disposer de si peu de moyens pour survivre, avec en prime la peur d'être arrêté quand on en fait la demande, se rapproche dangereusement de traitements inhumains et dégradants . Cette crainte est partagée par le Commissaire aux Droits de l'Homme, Alvaro Gil-Robles, qui l'a exprimée dans son Rapport de 2005 sur sa visite en Suisse :

« Je considère que ce mécanisme conduit à plonger un certain nombre de ressortissants étrangers, qui se trouvent en territoire suisse, dans une situation de misère et d'avilissement à leurs propres yeux et à ceux d'autrui , qui peut poser un problème de compatibilité avec l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants inscrite à l'article 3 de la CEDH. Comme l'a indiqué la Cour, l'intention de causer la souffrance n'est pas déterminante pour conclure à l'existence d'un traitement inhumain ou dégradant qui est prohibé en termes absolus, quels que soient les agissements de la victime. »²⁹.

²⁹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme sur sa visite en Suisse 2 juin 2005, p 21.

Les conditions indignes de « l'aide d'urgence » ont poussé les trois quart des requérants concernées à plonger dans la clandestinité . Certains d'entre eux n'ont jamais demandé d'aide, par peur d'être mis en détention, d'autres ont quitté les « centres d'accueil minimaux » au bout de quelques mois ou de quelques semaines, parce qu'ils ne supportaient plus les conditions des régimes auxquels ils étaient soumis.

La disparition des requérants d'asile n'est pas effet indésirable, mais bien un effet recherché et attendu

Notre analyse est conforme à celle du Commissaire aux Droits de l'Homme Alvaro Gil-Robles , dont nous citons ici un extrait de son Rapport sur la Suisse de 2005 :

« Ainsi, les demandeurs d'asile frappés de NEM - y compris des personnes vulnérables (femmes enceintes, familles avec enfants en bas âge, personnes âgées, personnes nécessitant des soins pour lesquelles la loi ne fait pas d'exception) – peuvent se retrouver aux marges extrêmes de la société suisse, dans des conditions difficilement compatibles avec la dignité humaine. Des documents indiquent que les autorités sont conscientes des conséquences des mesures prises et que la marginalisation extrême est connue³⁰. Son but serait d'exercer une pression sur les individus concernés afin que ceux-ci acceptent de quitter le pays volontairement »³¹ (...).

« En tout état de cause, j'ai du mal à juger comme positif, à l'instar des autorités suisses, le fait que « 94 % [des personnes frappées de NEM] ont quitté le domaine de l'asile de façon non contrôlée », ajoutant explicitement que « cette forte proportion de départs non contrôlés est voulue par le système ». Je suis plutôt d'avis que la perte de tout contrôle sur une partie de la population que l'on fait sciemment plonger dans la clandestinité, risque d'entraîner, au contraire, des conséquences négatives du point de vue de l'ordre public, de la santé publique et des droits des individus ».³²

...COMME ULTIME SOLUTION AU PROBLÈME DES RENVOIS IMPOSSIBLES

« Toutes les discussions sur le problème des réfugiés ont tourné autour de la même question: comment rendre le réfugié à nouveau déportable? écrivait Hannah Arendt en 1951. La deuxième guerre mondiale et les camps de déportation n'étaient pas nécessaires pour montrer que le seul substitut concret à un pays natal inexistant était le camp d'internement. De fait ce fut dès les années 30 le seul "pays" que le monde eut à offrir aux personnes déplacées ».³³

Avec l'apparition des "NEM", stigmatisés dans un nouveau jargon administratif par l'acronyme de leur superfluité³⁴, il est devenu évident que « le problème des réfugiés » en Suisse tournait encore autour de cette question.

Quel « pays », quelle place offrons-nous en aux personnes dont le seul crime est de se trouver en Suisse après avoir perdu (ou n'avoir jamais obtenu) le droit d'y séjourner?

Pour eux, nous avons créé à l'intérieur même de notre pays une *enclave (virtuelle)*, une zone sinistrée de non-droit et de précarité extrême, dans laquelle les principes qui fondent un Etat de droit ne sont plus valables, où les personnes qui y ont été renvoyées, privées de leur identité juridique et de leur existence officielle se voient repoussées aux marges de l'humanité : plongées dans une situation de misère par le pays auquel elles ont demandé protection, insécurisées par la police et la justice chargées de les débusquer, de les arrêter puis de les emprisonner pour « délit de séjour », elles sont basculées du jour au lendemain dans une situation de parias et de hors-la-loi (hors toute loi).

Ces mesures déshumanisantes appliquées arbitrairement à des catégories de personnes *uniquement en raison de leur statut administratif de séjour*, se rapprochent dangereusement de la logique qui a amené l'Allemagne nationale socialiste à construire des camps d'internement. Dans le sens rigoureux du terme, camps d'internement allemands ont été (avant de devenir des camps d'extermination) des lieux

³⁰Note en bas de page du rapport Gil-Robles : « la lecture du Rapport final du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du DFJP, intitulé *Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile (...)*, est à cet égard instructif. p 20.

³¹ Rapport Gil-Robles, p 20.

³² Ibidem, p.22-23.

³³ Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme*, vol 2 , l'Impérialisme, éd. Gallimard 2002, p 278.

³⁴ Par un curieux effet du hasard, N-E-M renvoie au mot latin *nemo*, qui signifie, *personne*, en allemand *niemand* Nem est aussi le nom d'un met asiatique!

ou étaient enfermés des individus, sans qu'ils aient commis d'acte pénalement répréhensible, mais *en raison de ce qu'ils étaient*, Roms, juifs, handicapés, homosexuels ³⁵.

QUELLES RÉPONSES POSSIBLES À CETTE DÉRIVE ?

Même si la précarisation extrême de catégories de requérants liée à leur (non)-statut « d'étrangers illégaux » était légale d'un point de vue purement formel (ce dont on peut douter), elle n'en est pas pour autant légitime d'un point de vue éthique.

Ce qui est en train de se passer sous nos yeux appelle à un acte de résistance civique persévérant pour s'opposer à la dérive de nos autorités. La remise en cause juridique, politique, intellectuelle et philosophique d'un appareil législatif et d'un système administratif, qui lient les droits de personnes résidant en Suisse à leur statut administratif de séjour, de nature à pervertir le sens même de l'asile-refuge, est aujourd'hui devenu une nécessité vitale: défendre les droits des requérants d'asile déboutés n'est plus possible sans remettre en question la légitimité de lois qui légalisent précisément leur non-droit. L'instrumentalisation et la perversion du système de protection sociale et du droit pénal à des fins d'exclusion, aux antipodes du devoir d'hospitalité, est incompatible avec la notion d'un Etat de droit, dont la Constitution garantit le respect des droits fondamentaux de toute personne y résidant, indépendamment de son statut de séjour.

La résistance passe aussi et surtout par une sensibilisation de la population (mal- ou désinformée) à des mécanismes de marginalisation et/ou d'exclusion, dont les victimes ne seront (ne sont déjà) plus uniquement les requérants ou les étrangers indésirables, mais bien tous ceux et celles qui en raison de critères divers (de rentabilité économique sont perçus comme inutiles ou qui dérangent l'image d'une Suisse prospère et sans problèmes: handicapés, personnes assistées, chômeurs en fin de droit, les mendiants de Genève frappés d'une interdiction de mendier, les « marginaux » zurichois bernois ou soleurois, que les nouvelles lois de police permettent d'éloigner de certaines zones fréquentées par les touristes, telles que les centre-villes ou les gares.

L'énergie, le temps et les moyens financiers qui ont été investis dans l'élaboration d'un nouveau « système dissuasif », le nombre de fonctionnaires, de policiers, de juges, de politiciens occupés à élaborer, à gérer et à contrôler les 26 systèmes d'aide d'urgence cantonaux qui en sont l'expression, et ce pour la petite minorité que représentent les requérants d'asile, font craindre que ces derniers ne soient instrumentalisés à fin de tester un système qui pourrait bien être applicable à d'autres groupes de personnes indésirables, arbitrairement désignées.

Contributions:

L'hospitalité de la Suisse en question, Vivre Ensemble, Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile N°88, juin 2002

Divers articles sur ce thème www.asile.ch/vivre-ensemble

Dénonciation de la discrimination systématique et légalisée des personnes à statut juridique précaire, in Retournons la letr à son expéditeur, éd. Cora, 2001

Livre noir. Un bilan de la pratique en matière d'asile : conséquences de la révision de la loi sur l'asile de 1998, Solidarité sans frontières, Berne, septembre 2001

³⁵ Voir Vivre Ensemble, bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile N° 111, février 2007