Marie-Claire Caloz-Tschopp

LE TAMIS HELVÉTIQUE

Des réfugiés politiques aux nouveaux réfugiés

EDITIONS D'EN BAS

"Nous sommes l'argent de la planète, nous incarnons la mer qui ne cesse jamais, le rempart de l'espoir, une minute d'ombre ne nous rend point aveugles et aucune agonie ne nous fera mourir".

Pablo Neruda
Mémorial de l'île noire

"Au fond, le seul courage qui nous est demandé est de faire face à l'étrange, au merveilleux, à l'inexplicable que nous rencontrons. Que les hommes, là, aient été veules, il en a coûté infiniment à la vie".

Rainer Maria Rilke
Lettres à un jeune poète

Cette étude est une production collective. Elle aurait été impossible sans les informations, suggestions, critiques de Priscilla Albrecht, Caroline Alvarez, Ahmed Bennani, Roland Bersier, Marie-Jeanne Borel, Hélène von Burg-Imboden (qui s'est chargée du gros travail d'inventaires des recherches pour le 19ème siècle et la Première Guerre mondiale), Claudine Corbaz, Enrique Crema, Raymonde Donnet, Evelyne Dubois, Marta Fotsch, Hans-Ulrich Jost, Maria Lehmann, Daniel Péclard, Josiane Potterat, Monique Richoz, Michel Robert (qui s'est chargé de l'inventaire des recherches sur les réfugiés tchécoslovaques), Abdelmalek Sayad, Heinz Wernli et de nombreuses autres personnes.

Mes remerciements vont aussi au Service d'information Tiers-Monde (I3M) dans le cadre duquel cette recherche s'est effectuée et aux nombreux réfugiés politiques qui ont collaboré à cette étude et dont, pour des raisons évidentes, le nom ne peut pas être cité ici.

M.-C. C.-T.

Nous remercions José Venturelli, artiste chilien vivant à Genève, d'avoir aimablement mis à notre disposition des gravures pour l'illustration de ce livre.

L'éditeur

Imprimé en Suisse
© 1982, Editions d'en bas. Case postale 304. 1000 Lausanne 17 (Suisse)
ISBN 2-8290-0034-X

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 1979 .....p. 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'ASILE .....p. 74

Chapitre III
DES CONSTATS, UNE REFLEXION SUR L'ASILE EN SUISSE .....p. 77

A. LES BESOINS DE L'ECONOMIE SUISSE

B. LES NECESSITES DE POLITIQUE INTERNATIONALE ET INTERIEURE .....p. 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 OFFICIELLE .....p. 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'ASILE .....p. 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

PREFACE

Nous avons l'habitude de considérer la Suisse comme une île bienheureuse que la plupart des problèmes contemporains n'atteignent pas ou alors sous une forme très atténuée. On observe aussi cette attitude à l'égard des groupes de personnes dont traite le présent volume : les "vrais" et les "faux" réfugiés, les travailleurs "au noir", les immigrants du Tiers Monde qui, par diverses voies, cherchent un asile dans les pays industrialisés d'Europe.

Des informations inquiétantes nous parviennent des pays voisins : depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'Autriche est en permanence submergée de réfugiés de l'Est. En Allemagne fédérale, la résistance opposée à l'afflux des demandes d'asile croît en proportion du chômage indigène. La France s'efforce de régulariser la situation des travailleurs illégaux, principalement ressortissants des anciennes colonies d'Afrique du Nord. Et même l'Italie, réservoir traditionnel d'émigrants, se voit confrontée depuis quelques années à des centaines de milliers d'immigrants venus du Tiers Monde; leur présence est généralement illégale, ils occupent les derniers rangs de la hiérarchie sociale.

Notre Suisse bien protégée semble à l'abri de tous ces problèmes, du moins dans leur forme aiguë. Cependant, Marie-Claire Caloz-Tschopp montre qu'ils existent bel et bien, même si c'est sous des formes cachées. Elle pousse l'analyse de la politique d'asile présente et passée au-delà des frontières de la seule problématique des réfugiés. En établissant des relations entre notre politique d'asile, notre politique d'immigration en général et notre attitude face au Tiers Monde, elle démantèle un cloisonnement artificiel et fait apparaître les problèmes sous un jour nouveau. C'est une caractéristique du pragmatisme helvétique, du reste, que de segmenter les problèmes et de conduire une politique sectorielle en délaissant les vues d'ensemble. (D'où le besoin de "conceptions globales" qui se fait sentir dans divers domaines). En montrant l'absence d'une telle conception globale pour ce qui touche les effets humains de notre politique concer-

nant les étrangers et les réfugiés, Marie-Claire Caloz-Tschopp ouvre un important débat. Son livre, au-delà des questions qu'il aborde, met en cause l'ensemble de la politique suisse à l'égard des réfugiés. Il ne propose pas au lecteur des solutions toutes faites, mais l'invite à réfléchir, à repenser l'ensemble du problème. Celui qui accepte ce défi lira ce volume avec intérêt voire passion, précisément parce qu'il soulève quantité de questions controversées sans chercher à manipuler le lecteur.

Cela reste vrai même si le lecteur marque quelques réticence à suivre l'auteur dans toutes ses thèses. C'est avec raison, certes, qu'elle critique l'usage du concept de "réfugié politique", interprété de façon unilatérale par l'opinion politique dominante. Ainsi accepte-t-on au compte-gouttes les réfugiés politiquement gênants venus du Chili, de Bolivie, ou plus récemment de Turquie, alors qu'on accueille par ailleurs d'importants contingents d'Europe de l'Est, du Tibet ou d'Indochine si la chose paraît opportune sur le plan politique. Peut-on se préserver des demandeurs d'asile engagés "à gauche" en contrôlant sévèrement chaque cas et accueillir simultanément des contingents entiers de réfugiés pour maintenir l'image humanitaire que la Suisse aime à donner d'elle-même au monde ? L'élargissement unilatéral du concept de "réfugié" à ceux que menace une "pression psychologique intolérable" est un autre exemple de traitement préférentiel appliqué aux réfugiés d'Europe centrale, alors que beaucoup d'autres, soumis à des menaces tout aussi importantes, ne sont pas pris en considération.

Et pourtant, où situer les limites d'une extension du concept de réfugié aux "réfugiés de la faim" issus du Tiers Monde postulée ici ? Un petit pays comme la Suisse peut-il contribuer de façon efficace à résoudre un tel problème sans entrer sérieusement en conflit avec une politique d'immigration restrictive, politique qui est surtout le reflet de ce que, en Suisse, un habitant sur six et un travailleur sur quatre sont d'ores et déjà des étrangers ? Ne susciterait-on pas une nouvelle vague de xénophobie, qui se profile du reste déjà ? Et ne risquerions-nous pas, sous couvert d'une politique humanitaire, de constituer un nouveau sous-prolétariat au service de la fraction la plus réactionnaire des employeurs ?

Il semble bien qu'il n'y ait pas de recettes universelles. Mais le présent livre devrait nous inciter à un regard critique sur ce qui est. Si

la Suisse veut satisfaire à son projet d'offrir aux réfugiés non seulement un asile mais aussi une possibilité d'intégration sociale, il faut qu'elle renonce à ses grandes actions spectaculaires au profit d'une attitude plus généreuse à l'égard de ceux qui, individuellement, se présentent à ses portes. C'est moins le concept de "réfugié politique" qui me paraît dépassé que son interprétation trop centrée sur l'Europe. Il faut que notre politique d'asile admette enfin que la lutte pour la liberté et la démocratie se déroule dans des conditions bien plus cruelles dans le Tiers Monde (ce qui ne nous permet pas d'exclure la lutte armée) et que les régimes autoritaires qui y sévissent poursuivent comme subversives et dirigées contre l'Etat bien des activités (syndicales par exemple) parfaitement légales chez nous.

Et si nos possibilités de résoudre les problèmes par un accueil sur sol suisse paraissent limitées, il est d'autant plus urgent de se demander ce que nous pourrions entreprendre sur place, dans le Tiers Monde. La politique des réfugiés est ici en connexion directe avec l'aide au développement. Ainsi diverses œuvres, dont l'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière, contribuent depuis des années à aider les réfugiés dans leur région d'origine : les réfugiés du Zimbabwe au Mozambique, les Sahraouis dans le désert algérien, les réfugiés d'Erythrée au Soudan, les syndicalistes boliviens exilés au Pérou, etc. Sans compter les réfugiés à l'intérieur d'une nation au cours d'une guerre de libération, comme au Salvador par exemple. Cette aide sur place paraît être particulièrement efficace si l'on ne se contente pas de nourrir les réfugiés mais qu'une organisation de libération prépare simultanément les structures sociales destinées à prendre place après les combats, comme c'est le cas chez les Sahraouis notamment.

Mais la meilleure aide aux peuples du Tiers Monde reste celle qui contribue à éviter qu'il y ait de nouveaux réfugiés. C'est pourquoi les organisations du mouvement ouvrier suisse – Union syndicale suisse, Parti socialiste suisse et Oeuvre suisse d'entraide ouvrière – se sont associées à des œuvres d'entraide et d'aide au Tiers Monde pour créer un fonds de solidarité pour aider les luttes sociales dans le Tiers Monde. Elles ont pour but de soutenir des actions politiques et syndicales dans le cadre du combat des ouvriers et des paysans dans les pays concernés. Les possibilités de ce fonds seront certes limitées, mais c'est une tentative d'exercer une solidarité politique concrète là où on atteint les limites de la politique d'asile.

Ces quelques éléments sont destinés surtout à montrer qu'à l'intérieur du mouvement ouvrier aussi un processus de réflexion est en cours, sans qu'il soit possible pour l'heure d'en déduire des réponses définitives.

Le livre de Marie-Claire Caloz-Tschopp est de nature à stimuler cette réflexion et à la propager. Il faut souhaiter qu'un large débat public s'instaure autour de ces questions généralement traitées avec trop de discrétion.

Karl Aeschbach
Secrétaire de l'Union syndicale suisse

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 XIXème 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'Epinal.

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, pourrons-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 agrémente 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'extrêmistes.

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.

---

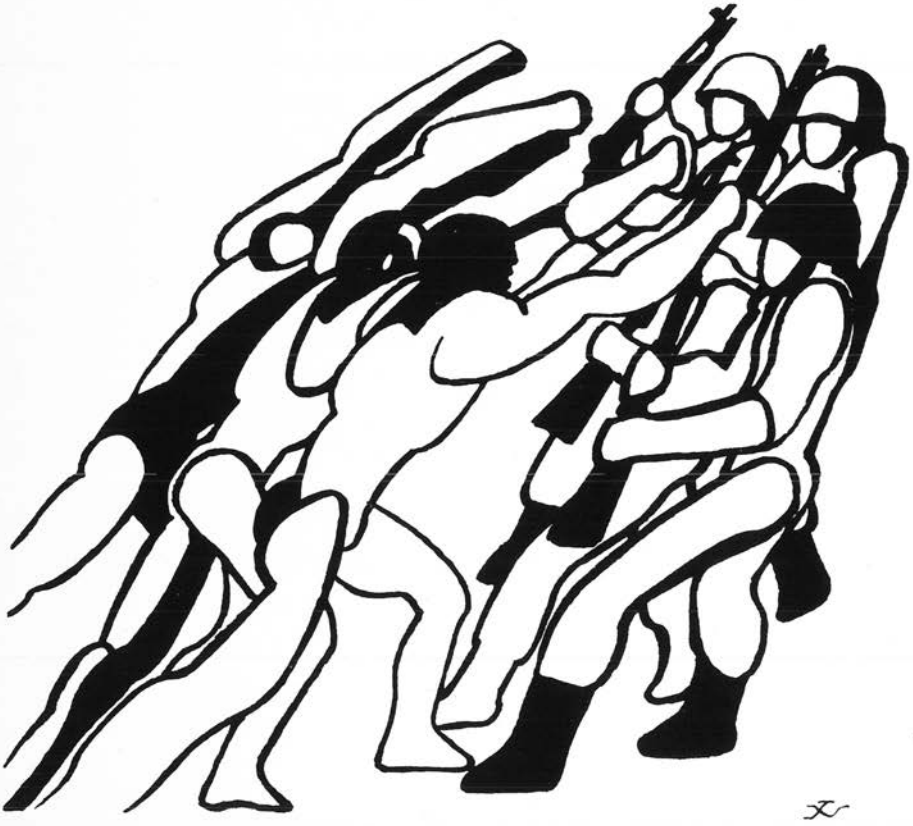
* Frochaux C. : Heidi ou le défi suisse, Lausanne, 1969, p. 151.

PREMIERE PARTIE

LE DROIT D'ASILE EN SUISSE

"Il n'y a que les capitaux qui ont le droit de circuler librement, les hommes persécutés n'ont pas ce droit, même pour sauver leur vie."

Un réfugié politique



Chapitre I

HISTORIQUE DU DROIT D'ASILE

"Chaque fois que les sociétés doutent d'elles-mêmes, elles refusent de regarder en arrière."

Marc Bloch

Introduction

Pourquoi remonter dans l'histoire de l'asile en Suisse ? Poser cette question en amène d'autres : quelle place tient la connaissance historique dans la vie sociale ? Est-elle une nécessité collective ? L'histoire n'est jamais neutre, elle n'est jamais au-dessus de la mêlée, même si elle est toujours idéalisée. Chaque société contrôle l'image de son passé à sa façon, en fonction de ce qu'elle est et de ce qu'elle devient. Le passé, écrit Jean Chesneaux, *"est à la fois un enjeu de luttes et un élément constitutif du rapport de forces politiques"*[1]. Dans la mesure où le changement est désiré, il est primordial qu'il y ait une appropriation du passé pour reforger une mémoire collective. Pour cela il s'agit de démonter les pièges du discours historique et politique dominant, de ne pas accepter les évidences, de mettre en doute les affirmations, d'être curieux. A partir de nos expériences, de nos questions, de notre présent, de nos actions, il s'agit d'aller voir, de reconstruire un lien au passé pour définir un nouveau rapport entre l'histoire suisse et nos actions présentes et futures de solidarité.

Dans ce regard en arrière, l'objet central ce sont les réfugiés. Au fil du temps considéré, qui sont les réfugiés ? Qui vient en Suisse ? Comment les réfugiés sont-ils accueillis ? Quel est leur statut ? Quelle dynamique occasionnent-ils par leur venue en Suisse ? Que nous révèlent les contradictions de la Suisse mises à jour par l'arrivée des réfugiés ?

La politique d'asile suisse au XIXème siècle et au XXème siècle a balancé constamment entre la tolérance, l'ouverture, l'ambiguïté et la répression. Les gouvernements successifs ont défendu parfois avec héroïsme le droit d'asile pour ensuite expulser des réfugiés. Dans un

---

[1] Les notes numérotées, indiquant la source des citations, sont regroupées par chapitre en fin de volume.

petit Etat en plein essor industriel qui défend sa liberté, son existence et son autonomie au centre d'une Europe des Grandes Puissances, la méfiance, la réticence dominent.

Au XIXème siècle, la **"raison d'Etat"** (ordre intérieur) et les **pressions étrangères** déterminent une politique d'asile restrictive qui n'est encore qu'occasionnelle. La présence des réfugiés n'est pas numériquement importante. Avec les contraintes de l'industrialisation, la mise en place et l'organisation de la "Confédération helvétique" – par l'adoption de la Constitution fédérale en 1848 qui consacre l'unité économique, nationale et politique –, le triomphe de la bourgeoisie radicale efficace et pragmatique, se définissent notamment **une pratique d'asile et des principes**, les décisions, les attitudes culturelles, idéologiques conscientes et inconscientes encore en jeu aujourd'hui face aux réfugiés. C'est la raison de notre retour en arrière au XIXème siècle.

Au début du XXème siècle, la peur de la surpopulation étrangère, l'intégration au marché mondial transforment la politique intérieure de la Suisse mais aussi son attitude vis-à-vis des étrangers et des réfugiés en particulier. La politique d'asile s'institutionnalise, elle devient **permanente** et **restrictive** malgré les quelques grandes actions humanitaires après la Deuxième Guerre mondiale et à partir des années 1970, elle est dominée **par la peur de la montée des pauvres vers la citadelle** : une politique étrangère qui suit les impératifs d'une survie économique de la Suisse, dont les grands **"gestes" humanitaires** sont une des pièces maîtresses.

Vu les limites de cette étude et les moyens restreints, la visée s'est voulu essentiellement observation, description tant des faits que des contradictions qui déchirent la société suisse à propos de l'asile et des réfugiés. Il y manque une analyse approfondie des multiples relations de la dynamique existante entre le domaine de l'asile et l'ensemble de la réalité politique sociale et culturelle suisse.

A. LA POLITIQUE D'ASILE AU XIXème SIECLE

Au 19ème siècle, la Suisse est au centre d'une Europe en effervescence. Dès 1815, on assiste à la restauration, dans tous les pays limitrophes, de monarchies conservatrices rassemblées dans la Sainte Alliance qui s'octroie le droit d'intervenir contre tous les soulèvements nationaux et libéraux en 1830 et en 1848. La Suisse, fédération de cantons jusqu'en 1848, s'attire les soupçons des monarchies, mais aussi les espoirs populaires. Elle plie cependant toujours aux pressions étrangères. Elle vit une période d'intérêt, de curiosité pour l'extérieur liée à la naissance d'un nationalisme suisse. Dans un état de faiblesse relative, de dépendance économique et sans politique claire face à l'Europe, elle subit les pressions politiques et **militaires** des Etats de la Sainte Alliance qui la voient comme un protectorat ou une province. Cette période est dominée par une pratique d'asile surtout cantonale, d'où se dégageront petit à petit des attitudes et des principes généraux et une tradition d'asile **ambiguë**. Les réfugiés sont par exemple utilisés comme monnaie d'échange dans les années 1832-1837 vis-à-vis des grandes puissances.

Avec l'apparition de l'Etat fédéral (1848), les contraintes de l'industrialisation et le triomphe progressif de la bourgeoisie, le droit d'asile sera soumis aux intérêts économiques et politiques de la nation (installation d'une politique étrangère de "nation à nation", cohésion intérieure d'où contrôle plus strict des réfugiés qui peuvent être des motifs d'une politique hostile de l'étranger). Ceci souvent au détriment d'une conception humaniste et internationaliste de l'accueil des réfugiés.

"La Suisse peut se retourner sur une fière tradition d'asile . Au 18ème et au 19ème siècles, elle a notamment maintenu son droit d'octroyer l'asile d'une manière telle qu'il en résulta des dissenssions graves et même menaçantes avec les états voisins. Comme vous le savez, on ne crut cependant pas pouvoir maintenir cette tradition d'une façon aussi généreuse avant et pendant la Deuxième Guerre mondiale".

Ainsi s'exprimait K. Furgler le 4 novembre 1980 au Collegium generale de Berne.

La Suisse a-t-elle eu une tradition d'asile si ouverte au 19ème siècle ? Vérité évidente ou illusion masquant les nécessités de la politique intérieure et étrangère de l'époque ? Les images du passé pâlis-

sent vite. Le souvenir n'est pas toujours un miroir qui dérange. C'est aussi une traînée de brume trouble. Il s'agit d'essayer de reconstruire le passé pour éclairer le présent, de confronter une image idyllique à la complexité des faits.

1. Les réfugiés avant le nouvel Etat fédéral

La politique répressive de Metternich* est une menace directe pour la neutralité et l'indépendance de la Suisse. Celle-ci accepte de s'opposer aux révolutionnaires libéraux européens et combat les idées françaises et italiennes pour préserver son indépendance et sa neutralité. Dès 1818-20, Metternich se plaint des réfugiés français établis dans le canton de Vaud, des réfugiés allemands et italiens établis à Genève, à Bâle et en Argovie. La Suisse rejette, à cette époque, les plaintes de la Prusse et de Metternich.

En 1821, avec l'échec des révoltes dans le Piémont et à Naples, beaucoup de réfugiés italiens s'installent à Genève, dans les cantons de Vaud, du Valais, du Tessin et des Grisons. Les Autrichiens, les Prussiens et les Russes lancent des attaques virulentes contre le droit d'asile et la liberté de presse. La Diète (**Vorort**) répond par des excuses et demande aux cantons d'être plus sévères. Genève et Vaud refusent cette politique et établissent même de faux passeports pour certains réfugiés. La plupart des journaux modèrent à peine leur ton. Au Congrès de Vienne (1815), des plaintes sont déposées contre la presse suisse et les réfugiés. Déjà en 1822, l'Autriche et la France font des **menaces d'intervention militaire** pour envahir la Suisse. En 1823, Metternich envoie une note très menaçante où il écrit en substance que la neutralité de la Suisse l'oblige à une politique très sévère vis-à-vis des réfugiés étrangers ou du droit d'asile. La Diète se récuse mais finit par adopter un **Conclusum (ou convention) des étrangers** (14 juillet 1823). Celui-ci fut appliqué entre 1823 et 1829. Il a permis d'expulser de nombreux réfugiés, de restreindre la liberté de presse en suspendant certains journaux, comme "l'Ami de la vérité", à la demande de l'Autriche.

Lorsqu'échouent les révolutions libérales des années 30 (sauf en Grèce et en Belgique), les 12 cantons libéraux accueillent avec enthousiasme les réfugiés nationalistes et libéraux qui fuient leur pays.

---

* Premier Ministre de la Monarchie autrichienne (1773-1859), grand artisan de l'"équilibre" européen de l'époque.

Il y a alors en Suisse beaucoup de patriotes italiens, polonais, allemands. Avec la sympathie de l'opinion, ces réfugiés continuent leurs activités et la Suisse a souvent des difficultés avec ces voisins sur ce point. (A propos des réfugiés du Tessin, la Diète fédérale déclarait le 10.11.1830 : *"La Suisse se trouve donc face à une intervention collective des puissances, d'où sa gravité"*). Des liens s'établissent entre ces réfugiés et les mouvements libéraux et radicaux. Les réfugiés sont un **apport** pour l'industrie, le commerce et l'enseignement. Aux universités de Berne et de Zurich, fondées en 1834 et 1833, beaucoup de réfugiés enseignent. Au Tessin, le gymnase est mis sur pied par Cattaneo, un des leaders du Risorgimento. Plus tard, on constatera, en 1854, que le tiers des membres du corps enseignant de l'Ecole Polytechnique de Zurich sont des réfugiés.

Trois événements illustrent l'activité des réfugiés de l'époque et l'attitude de la Suisse :

a) Une **expédition** à partir de la Suisse est organisée contre la Savoie par Mazzini* le 1er février 1834 avec 400 Polonais, Allemands et Italiens. La Sardaigne et l'Autriche protestent. L'Autriche envoie même des notes exigeant l'expulsion de toutes les personnes concernées même de loin par l'événement et dictant aux tribunaux l'attitude à prendre. La question des réfugiés passe très vite à l'arrière-plan et celle de l'indépendance de la Suisse s'impose une nouvelle fois. La Suisse n'ose résister à l'Autriche que grâce au soutien de la France. Mais elle expulse cependant les coupables et assure Metternich qu'elle ne recevra plus chez elle de tels réfugiés.

b) Une **centaine d'ouvriers allemands** se réunissent le 27 juin 1834 au café "Zum Steinhölzli" près de Berne. Ils déchirent les fanions aux couleurs des Länder et décorent le mur du drapeau de la République allemande. Metternich proteste vigoureusement : *"Nous ne cèderons pas d'un pouce à la diplomatie franco-radicale"*. Il rappelle tous les ouvriers autrichiens qui travaillent en Suisse et rompt les relations diplomatiques avec Berne en demandant des dédommagements et des garanties pour l'avenir. Les ouvriers allemands sont

---

* 1805-1872, un des leaders du Risorgimento italien. Apprentissage politique dans une société secrète (la Carbonaria). Arrêté par la police piémontaise, s'exile à Marseille et fonde une association politique, la Jeune Italie. Expulsé de France en 1832, il commence une longue série de pérégrinations à travers l'Europe pendant laquelle il développe ses théories politiques et projette des mouvements insurrectionnels dans la péninsule.

expulsés mais à la condition que leur nom ne soit pas transmis à la police allemande qui les attend à la frontière. Ce fait est insignifiant en lui-même, mais il dévoile les craintes de Metternich que la Suisse soit un foyer révolutionnaire. En Suisse, l'atmosphère s'échauffe. Les rivalités entre Zurich et Berne s'évanouissent et des rumeurs tout à fait gratuites circulent à propos d'une expédition contre l'Allemagne du sud. (En général, la Suisse s'est toujours pliée aux menaces extérieures. En 1850, par exemple, elle fournira à la police allemande la liste des expulsés).

Les relations avec la France se détériorent après l'application des lois de septembre 1835 qui font glisser la Monarchie bourgeoise de juillet vers un autoritarisme conservateur mal accepté par la Suisse libérale. Les notes se succèdent. Le 18 juillet 1836, une note d'avertissement précise que si la Suisse ne met pas fin aux activités des réfugiés, les pays voisins se verront obligés de prendre des mesures eux-mêmes. Une deuxième note est envoyée le 5 août dans laquelle la Suisse est menacée de blocus économique. La Diète répond fermement en récusant les menaces, mais le 11 août 1836, elle adopte un **Conclusum qui limite le droit d'asile**. Beaucoup de réfugiés doivent alors quitter la Suisse (dont Mazzini). En 1837, le duc de Montebello, envoyé de la France, reconnaît qu'il n'y a pour ainsi dire plus de réfugiés politiques en Suisse. En 1838, ce conclusum sera levé car il sera devenu sans objet.

c) **Louis-Napoléon Bonaparte** (le futur Napoléon III) vit dans le château d'Arenenberg en Thurgovie où il est citoyen d'honneur, et capitaine d'artillerie des troupes bernoises.

A la suite du complot de Strasbourg (1836), Paris demande en 1838 son extradition, mais la Suisse refuse. La France avec l'appui de l'Autriche, de la Prusse, de la Russie **place alors 25.000 hommes à la frontière**. Les cantons de Vaud, de Genève, de Fribourg et de Berne lèvent des troupes. Louis-Napoléon Bonaparte décide de quitter la Suisse et se rend en Angleterre. Les relations se normalisent ensuite, puisque l'enjeu du conflit est supprimé. La Suisse a résisté cette fois-ci, à cause d'un sentiment national qui s'affirme. Konrad Kern déclare lors de la Diète de Lucerne :

"Il est temps de montrer (...) que la Confédération n'est pas une province de la France, mais qu'elle entend être considérée comme une ligue d'Etats autonomes."

Elle peut le faire aussi parce que les cantons libéraux et radicaux se donnent des nouvelles constitutions (dès les années 1830). Dans ces cantons, les réfugiés sont des héros et des alliés, et certains d'entre eux sont même des instruments d'une politique envers les cantons conservateurs. Rappelons que ce sont ces cantons qui se battront en 1847, lors de la guerre religieuse mais aussi politique du Sonderbund, contre les cantons conservateurs. Cette guerre consacrera la victoire finale du pouvoir bourgeois radical protestant des villes sur l'ancien pouvoir féodal catholique de la campagne suisse (ces régions deviendront le réservoir de la main d'œuvre des autres).

2. Les réfugiés sous le nouvel Etat fédéral (1848-1871)

En 1848, une nouvelle vague de révolutions libérales éclate en Europe. En Suisse, la crise du Sonderbund (guerre politico-religieuse) a été résolue sans intervention étrangère, mais la question des réfugiés fait durer la menace de guerre civile. Lorsque la Suisse se sent menacée, elle plie pour sauvegarder son existence. Comme l'écrit W. Martin : *"L'indépendance et la neutralité de la Suisse sont les résultantes de l'équilibre européen. Lorsque celui-ci est compromis ou détruit, la Suisse cesse d'être libre"*[2]. La neutralité et le droit d'asile apparaissent souvent inconciliables. Le problème des réfugiés sert de test pour l'indépendance du petit pays qu'est la Suisse, au centre de l'Europe des Grandes Puissances. **15.000 réfugiés** affluent de toute part (d'Italie du Sud, d'Allemagne, d'Autriche, de France où, en 1850-51, la République socialiste est supprimée). L'Etat fédéral suisse, constitué en 1848*, définit les principes et la pratique de l'asile où se dégage l'intérêt national au détriment de la sympathie pour les réfugiés et leur cause. J. Frei écrit à propos des années 1848/1849 : *"La Suisse est sortie des difficultés. Comment ? Avec honneur ou en cédant aux pressions de l'étranger et ainsi elle s'est facilitée les choses au détriment des réfugiés"*[3]. La Confédération helvétique essaie d'imposer sa conception aux **cantons frontières** malgré les réticences et les désaccords de certains d'entre eux. Prenons trois exemples :

---

* Pelligrino ROSSI, membre du Risorgimento italien, réfugié en Suisse entre 1815 et 1834, a été, comme député de Genève à la Diète fédérale, rapporteur de la Commission de révision de la Constitution fédérale de 1848. A ce titre, il a élaboré un projet de constitution. Cette contribution d'un réfugié politique a été très appréciée par les radicaux et les libéraux de l'époque.

a) **Au Tessin**, le Risorgimento a fait affluer beaucoup de réfugiés. Ce canton refuse de se plier aux envoyés fédéraux et le montre en logeant ces envoyés fédéraux dans la même maison que Mazzini (que la police avait ordre d'expulser !). En 1848, lors des soulèvements en Lombardie, 700 Tessinois avaient sympathisé avec les promoteurs du Risorgimento en participant à la marche sur Milan, puis, en 1849, à la deuxième expédition organisée depuis Lugano. Les troupes fédérales occupent alors le Tessin comme un pays ennemi et les commissaires fédéraux fraternisent avec les officiers autrichiens. Une commission fédérale d'enquête décide l'internement des réfugiés italiens dans toute la Suisse. Finalement le Tessin doit accepter les conditions fédérales : les réfugiés au-dessus de 18 ans sont expulsés du canton et les nouveaux arrivés n'ont qu'un droit de passage d'une semaine. Durant tout l'hiver 1848/49, le conflit entre le Tessin et la Suisse domine les esprits. L'Autriche fait pression, mais la neutralité est défendue sans trop de difficulté. Le Conseil fédéral donne des gages à l'Autriche, mais refuse de livrer les réfugiés étrangers à leur pays d'origine.

b) **A Bâle** trois soulèvements ont lieu et échouent dans le Palatinat et Bade en 1848 et 1849. L'Etat fédéral proclame sa neutralité et empêche les quelques centaines d'ouvriers allemands installés en Suisse d'organiser des troupes. Cependant Bâle envoie des armes, plusieurs centaines d'ouvriers allemands quittent la Suisse pour aider les insurgés tandis que 5000 hommes sont installés aux frontières. Après la défaite, 9000 réfugiés de Bade s'installent en Suisse avec leurs armes. La Prusse proteste et envoie une armée qui est bloquée par l'intervention de l'Angleterre et des autres puissances. **En 1849**, un **troisième Conclusum** entre en vigueur. Les chefs sont expulsés, et 25.000 hommes sont envoyés aux frontières. L'opinion suisse est moins enthousiaste envers les réfugiés. Seule l'aile radicale dénonce cette politique.

c) **A Genève**, on pratiquait à cette époque une politique d'asile plus libérale que celle de la Confédération. James Fazy se distingua par ses prises de positions et sa politique fermement pro-républicaine. En 1849 cependant, il se montre plus réticent, soucieux qu'il était de maintenir les pressions étrangères dans les limites du supportable. Au nom de l'autonomie cantonale, il refusa pourtant d'appliquer les mesures décidées par le Conseil fédéral.

Entre 1850 et 1870, la conjoncture est plus calme. En 1851/52, avec la chasse aux socialistes en France, beaucoup sont accueillis en Suisse. Lors de l'échec du soulèvement de la Pologne qui est alors une province russe (1863), 600 Polonais sont accueillis en Suisse.

3. Les réfugiés "de gauche" en Suisse

Dès 1870, en plus des radicaux et des libéraux, les réfugiés politiques sont surtout des socialistes, des anarchistes et des socialistes révolutionnaires qui seront persécutés avec plus de vigueur car ils représentent un danger social et politique pour la bourgeoisie suisse au pouvoir. Une **internationale des réfugiés de gauche** se constitue à cette période. Elle pose des problèmes de sécurité intérieure et extérieure à la Suisse qui adoptera une attitude intransigeante vis-à-vis de ces réfugiés.

Les faits retenus ici se veulent une illustration de la politique suisse de l'époque, mais le tableau n'est pas complet. Il y manque notamment une description de l'attitude de la Suisse vis-à-vis des **socialistes révolutionnaires russes, allemands et italiens.**

a) **Les réfugiés communards en Suisse** (1871). Dès la "semaine sanglante" de la Commune de Paris (22-27 mai 1871, 20.000 morts), le gouvernement de Versailles chercha à empêcher les pays voisins d'accueillir les fugitifs ou à obtenir leur extradition. Il engagea une véritable offensive contre la Suisse qui culmina avec l'"Affaire Razoua"*. Dès lors la France renonça à ses exigences et les 800 réfugiés communards furent en sécurité en Suisse, particulièrement à Genève (400 à 500) et Zurich. Dans ces deux villes, la Première Internationale et le Mouvement Ouvrier avaient mobilisé l'opinion en se basant sur la défense de l'indépendance nationale d'où découlait le droit d'asile. Et cela, malgré une forte opposition politique et la dépression économique. On se rappelle qu'après les échecs des révolutions de 1848, la Suisse avait fait plus d'une entorse à ce principe à la suite des pressions des grandes puissances européennes. A la fin de la Commune, la France est isolée diplomatiquement. Le Conseil fédéral, bien que prévenu contre les "proscrits", s'en tint à une tradition d'accueil allant dans le sens de l'opinion dominante. Les activités po-

* Ancien colonel fédéré qui fut arrêté sur l'ordre du gouvernement suisse, puis relâché car Versailles n'avait pas pu apporter les preuves de délits de droit commun.

litiques des réfugiés furent donc tolérées pour autant qu'elles ne risquent pas de provoquer un front commun des grandes puissances contre la Suisse.

b) **Les réfugiés sociaux-démocrates allemands.** Dès 1869 en Allemagne, où les communistes et les socialistes établissent un compromis lors du Congrès de Gotha (1869) et fondent un parti unitaire en 1875, Bismark voit d'un mauvais œil leur progression. En 1877, ils recueillent 500.000 voix aux élections du Reichstag. En 1878, deux attentats sont perpétrés contre Guillaume Ier; Bismark en rejette la responsabilité sur les socialistes et édicte des mesures anti-socialistes (suppression des syndicats, interdiction de la presse). Certains des leaders se réfugient à Zurich. En 1880, lors du Congrès social-démocrate de Winterthour, des attaques sont lancées contre Bismark dans un journal diffusé clandestinement en Allemagne. Celle-ci dépose une plainte auprès de la Suisse. Le Conseil fédéral recommande au gouvernement de Zurich de sévir, mais celui-ci n'en fait rien. En 1887, le commissaire de police Fischer est chargé de faire une enquête. Il découvre deux agents provocateurs et donne leur nom à deux députés socialistes allemands qui interpellent le Reichstag. Les tensions augmentent entre Berne et Berlin. En 1888, quatre membres du Comité social-démocrate allemand sont expulsés par prudence. En 1889, un inspecteur de police de Mulhouse, Wohlgemuth, essaie de soudoyer un ouvrier socialiste pour en faire un indicateur. Celui-ci informe ses camarades et la police argovienne qui arrête Wohlgemuth. Le Conseil fédéral expulse l'inspecteur de police de Mulhouse pour agissements contraires au droit des gens. Bismark proclame l'innocence de son agent et menace la Suisse de blocus et de retrait de la garantie de neutralité. Il justifie les agissements d'une police allemande en Suisse en disant que les réfugiés sont dangereux pour l'Allemagne. Et il reproche à la Suisse de ne pas appliquer le traité d'établissement de 1876*.

Le Conseil fédéral proteste et affirme sa souveraineté. Un vaste débat s'installe en Suisse et avec les Grandes Puissances sur la définition de la neutralité. Pour la Russie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, la neutralité impose l'obligation à la Suisse d'empêcher des actions pouvant nuire à la paix des autres pays. Le Conseiller fédéral

* Ce traité prévoyait que les Allemands devaient produire, pour bénéficier du statut de réfugié en Suisse, un certificat de bonne vie et mœurs fourni par l'Allemagne.

Numa-Droz, soutenu par la presse, l'opinion, le Parlement, affirme de son côté que la neutralité implique l'indépendance de la Suisse. Mais pour apaiser les voisins puissants, une surveillance plus étroite des réfugiés est instaurée. En **1889, la Police des étrangers centralisée** est créée pour la surveillance fédérale des réfugiés. Elle servira aussi et même davantage à la surveillance de la gauche suisse. Dès sa création, la Police fédérale des étrangers affirme ainsi une orientation politique définie. Le Tribunal fédéral a un droit de regard en cas de litige.

c) **Les réfugiés anarchistes.** Beaucoup de réfugiés anarchistes ont séjourné en Suisse, dont Bakounine, Kropotkine, Paul Brousse, etc. En 1881, Kropotkine est expulsé après avoir approuvé par écrit l'assassinat d'Alexandre II. En 1878, Paul Brousse est condamné à deux mois de prison et à 10 ans de banissement parce que son journal approuve le régicide. Dès 1880, les groupes anarchistes sont actifs en Suisse et le gouvernement en expulse plusieurs. En 1884, une circulaire du Conseil fédéral aux cantons les informe que les délits anarchistes sont à considérer comme des délits de droit commun et, donc, que les anarchistes ne peuvent bénéficier du statut de réfugié politique. En 1894, une loi complétant le code pénal, qui n'est fédéral que pour quelques délits, est instaurée pour "les crimes commis contre la sécurité publique". Dès 1890, les expulsions se succèdent (55 en 1899). A la suite de plaintes répétées de l'Italie et de la France en 1902, le Conseil fédéral propose aux Chambres un projet pour compléter le code pénal en ce qui concerne "l'apologie du crime anarchiste" :

"Celui qui, publiquement, incite à commettre des crimes anarchistes ou donne des instructions pour les commettre ou fait publiquement l'apologie du crime de ce genre dans l'intention d'inciter autrui à commettre de tels actes, sera puni de l'emprisonnement."

Ces réfugiés sont donc expulsés après avoir approuvé publiquement le régicide, mais signalons cependant qu'un recul légal et jurisprudentiel est intervenu à propos des conditions de l'octroi de l'asile. Au XIXème siècle, le **"crime de sang"** n'étant pas un motif pouvant empêcher l'octroi de l'asile. Les cas notamment de Mazzini et de Bakounine sont connus.

B. LA POLITIQUE D'ASILE AU XXème SIECLE

Au début du XXème siècle, la Suisse s'intègre à l'économie internationale et impérialiste. Ses relations économiques ont un poids non négligeable sur ses comportements en politique étrangère. Une politique fédérale d'asile **centralisée** s'affirme tout d'abord, on l'a vu avec la création de la **Police Fédérale des Etrangers** (1889) puis par les lois et arrêtés des années 20 qui concernent spécialement les **déserteurs** de la Première Guerre mondiale. Par la suite, les arrêtés et ordonnances se succéderont jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'asile en 1980, dernier acte juridique de l'institutionalisation de la politique d'asile. La pratique, quant à elle, reste restrictive. Elle est dominée à la fois par la crainte du phénomène xénophobe, la peur de la montée des pauvres et des exploités vers les pays riches (dès 1970) et une politique étrangère qui se réduit trop souvent à une politique commerciale et aux grandes actions humanitaires.

1. Les réfugiés de la Première Guerre mondiale (1914-1918)

Ces réfugiés sont surtout des **déserteurs** et des **réfugiés politiques.** Dans le rapport aux Chambres sur la neutralité, le Conseil fédéral déclare :

"Il appartient aux privilèges d'un pays neutre d'élever la voix de l'humanité au milieu de terribles combats des peuples et de contribuer au soulagement des misères de la guerre."

Plusieurs lois et décrets concernant les **réfractaires** et les **déserteurs** et quelques prisonniers de guerre évadés sont édictés. Le 25.9. 1915, le Conseil fédéral ordonne une surveillance plus sévère des frontières dont l'application est laissée aux cantons. Ceux-ci considèrent les possibilités d'action inefficaces et demandent une réglementation fédérale de la police des étrangers. Le 21.11.1917, une ordonnance fédérale introduit l'**obligation d'un visa** pour entrer en Suisse. Pour l'obtenir, l'étranger doit disposer d'un passeport garantissant le retour au pays d'origine. Pour les réfugiés politiques, qui sont une minorité, l'ordonnance prévoit :

"Qu'exceptionnellement les directions cantonales de police peuvent délivrer des autorisations de tolérance pour des étrangers qui

n'ont pas pu obtenir de papiers d'identité si leur comportement antérieur n'a pas donné lieu à des plaintes."

Dès fin novembre 1917, les réfugiés militaires affluent en Suisse. Le 1er mai 1918, un arrêté fédéral interdit aux déserteurs l'entrée en Suisse et ordonne leur **refoulement**. A la suite de remous importants, le 29.10.1918, un nouvel arrêté prévoit l'accueil des déserteurs et réfractaires et leur internement*. En 1918, il y a en Suisse presque **26.000 déserteurs** qui, dès juillet 1919, repartent dans leur pays d'origine lorsqu'ils y sont amnistiés. En d'autres termes, la Suisse fournit à ces réfugiés un **refuge temporaire** mais seulement à partir du moment où elle évalue la fin de la guerre proche.

Pendant la période de l'entre-deux-guerres, plusieurs éléments détermineront une politique restrictive vis-à-vis des étrangers. On peut dater de cette époque les racines de la **mentalité xénophobe** profondément ancrée dans l'inconscient collectif suisse. En 1900 et 1914, 15 o/o de la population suisse est étrangère. Ce pourcentage passe à 40 o/o dans les villes de Bâle et de Genève. **En 1922**, une initiative contre les étrangers est rejetée, mais un **nouvel arrêté fédéral sur les étrangers** est instauré le 19 juin 1925.

D'autre part, la Police fédérale des étrangers est réorganisée sous Rothmund (encore chef de la Division de police durant toute la Deuxième Guerre mondiale) qui pose les bases d'une politique d'asile **restrictive** et **anti-juive**. En 1838, Rothmund ne déclare-t-il pas qu'il s'agit d'empêcher l'"enjuivement" de la Suisse ? *("Wir haben seit dem Bestehen der Fremdpolizei klar Stellung genommen. Die Juden gelten im Verein mit den andern Ausländern als Uberfremdungsgefahr. Es ist uns bis heute gelungen, durch systematische und vorsichtige Arbeit die Verjudung der Schweiz zu verhindern.")*

2. Les réfugiés de la Deuxième Guerre mondiale (1939-1945)

L'attitude de la Suisse face aux réfugiés et en particulier à l'égard des juifs a laissé dans certaines mémoires des traces sinistres. La fermeture des frontières aux milliers de juifs en danger de mort a dévoilé les préjugés raciaux mais surtout une subordination étroite des milieux dirigeants à l'Allemagne nazie. Le dossier est complexe, les

* Cette pratique de l'internement avait déjà commencé en 1917.

sources innombrables et pas toutes accessibles. Mais il convient, au moins, de s'effacer derrière certains faits et certains documents qui en disent long sur cette période.

Trois mois après l'arrivée au pouvoir en Allemagne des nationaux-socialistes, une circulaire (31.3.1933) du Département fédéral de justice et police stipule :

"Il ne faut pas refuser un séjour temporaire aux juifs que les événements d'Allemagne ont poussé à quitter le pays, mais la plus grande attention doit être vouée à leur afflux en raison de l'infiltration étrangère."

La Suisse, par peur de l'infiltration étrangère et à cause de la crise économique qui sévit, ne veut être qu'**un pays de passage** pour les réfugiés. Pourtant la population étrangère est à son niveau le plus bas des 19ème et 20ème siècles de l'histoire suisse (8,7 o/o).

Le 12 mars 1938, les troupes allemandes entrent en Autriche. 3.000 juifs autrichiens se réfugient en Suisse et le 28 mars 1938, le Conseil fédéral décide de rétablir l'**obligation du visa** pour les ressortissants autrichiens. Entre avril et octobre 1938, lors de négociations entre la Division de police, la Légation suisse à Berlin et le Ministère allemand des affaires étrangères, la Suisse réclame un moyen d'identifier les juifs indésirables. Résultat : **un J de trois centimètres de haut** sera frappé dorénavant sur la première page du passeport des juifs allemands et autrichiens. Au début de la guerre, 7.000 à 8.000 réfugiés sont les hôtes forcés de la Suisse. En transit seulement (voir tableau no 1). Le 12 mars 1940, le Conseil fédéral décide la création de camps de travail forcé. Ceux qui essaient d'arriver en Suisse *"sont refoulés sans autre formalité dans le pays d'où ils viennent ou dont ils sont ressortissants"* (arrêté CF du 17.10.1939). Avec les premières déportations vers l'Est (printemps 1942) qui sont le début de la "Solution finale", l'afflux des réfugiés augmente brusquement (voir tableau no 2). Le 4 août 1942, le Conseil fédéral constate *"qu'il faudra désormais refouler plus souvent les réfugiés civils, même s'il peut en résulter pour eux des inconvénients sérieux"*. Or les rumeurs circulent, deviennent insistantes à propos de la "Solution finale". Mais personne parmi les autorités ne l'autentifie en la révélant publiquement. Les initiés se taisent par impuissance ou pour des motifs de "haute politique"[4].

Un témoignage, recueilli par les Services de renseignements suisses, sérieux, précis, irréfutable, d'un sous-officier allemand (XYZ)

déserteur qui date de **février 1942** décrit sur 97 pages dactylographiées les exécutions massives d'Ukraine et les mesures de représailles. D'autres témoignages et nouvelles irréfutables, parfois trancrites dans la presse suisse, s'ajouteront à ce témoignage par la suite. L'évidence d'un massacre systématique des juifs crève les yeux. Malgré cela, le **13 août 1942**, les instructions suivantes sont envoyées aux directeurs des polices cantonales :

"Ne doivent pas êtres refoulés :

1. les déserteurs, les prisonniers de guerre évadés et autres militaires s'ils peuvent se légitimer comme tels...

2. les réfugiés politiques... **Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques.** *Tous les autres fugitifs doivent être refoulés."*

D'août 1942 à juillet 1943, on a dénombré quelque 2.600 refoulements, discrimination pour le moins étrange au moment où l'Allemagne nationale-socialiste, en menant une politique de persécution des juifs, les transformait automatiquement en réfugiés politiques. Cette discrimination, soulignent J.C. Favez et C. Mysyrowicz *"n'a pas empêché le gouvernement helvétique de renvoyer en France, en grand secret, d'authentiques réfugiés politiques allemands entrés en Suisse au moment de la débâcle française".*

Une autre discrimination – entre militaires et civils – n'a pas non plus été appliquée à tous les militaires de la même manière : refoulement de certaines catégories de militaires originaires de l'Est européen, mais accueil de soldats britanniques et de pilotes américains... Ces instructions suivies de celles du 26.9.1942, du 29.12.1942, du 17.9.1943 qui précisent les conditions d'application de ces mesures, soulèvent de vives réactions au Parlement, dans la presse et à la radio (souvent censurées), dans les milieux chrétiens et professionnels.

Plus tard (séance du 12.2.1943), à la proposition du Ministre de Suisse à Londres que la Suisse participe à une évacuation commune des juifs avec les pays neutres, le Conseil fédéral *"décida de se montrer réservé"*[5]. Le 2 septembre 1944, les troupes américaines atteignent le Rhin. Le 3 novembre 1944, le chef de la Division de police intervient auprès des autorités allemandes contre les déportations et déclare que la Suisse est prête à accueillir d'autres juifs. E. Bonjour écrivait à ce propos :

"Les mesures rigoureuses de la Police des étrangers ne furent assouplies qu'à partir du moment où l'Allemagne cessait de remporter des succès militaires et subissait de grandes défaites en Russie et où l'Axe cédait sur tous les fronts."[6]

Le 1er décembre 1944, 1.533 réfugiés juifs arrivent en Suisse. Le 6 février 1945, le Conseil fédéral intervient auprès du gouvernement allemand contre le massacre des juifs.

En résumé, durant la Seconde Guerre mondiale, la Suisse a accueilli près de 300.000 réfugiés en transit pour un temps plus ou moins long. Personne ne sait combien de milliers elle en a refoulés et envoyés à la mort. On peut invoquer les problèmes de chômage, d'approvisionnement, de défense nationale, la crainte d'apparaître aux yeux des maîtres du IIIème Reich comme un repaire de communistes et de juifs, la peur d'une rupture de la paix intérieure. On peut encore invoquer la responsabilité directe du chef de la Division de police Rothmund et du conseiller fédéral, chef du Département de justice et police, E. Von Steiger. On peut constater l'impassibilité de la plupart des responsables de l'administration, où chacun à sa place contribue par ses actes ou son immobilisme au résultat final. On peut se rappeler la collusion de la plupart des grands journaux* avec les décisions gouvernementales. On peut se lamenter du manque de réaction populaire... Cette période dramatique de l'histoire mondiale et suisse a laissé un profond malaise qui aura des répercussions dans la politique d'asile future, notamment vis-à-vis des réfugiés indochinois dès 1975 jusqu'en 1981.

3. **Les réfugiés européens d'après-guerre** (Hongrois et Tchèques)

Après la guerre et jusqu'en 1970, la politique d'asile vis-à-vis des réfugiés est-européens est plus large et plus généreuse pour effacer dans la mémoire des Alliés l'attitude face aux réfugiés juifs durant la Deuxième Guerre mondiale. Mais des raisons plus objectives déterminent cette nouvelle orientation de la politique d'asile. Les réfugiés qualifiés qui arrivent des pays de l'Est répondent aux besoins de main-d'œuvre dans une période de croissance économique. Ils sont aussi l'occasion, pour la Suisse, de renforcer son appartenance au camp occidental.

---

* Les Suisses étaient donc informés. L'argument de la non-information est souvent avancé pour expliquer la politique d'asile de l'époque.

Après la Deuxième guerre mondiale, la publication des archives allemandes et les procès de Nüremberg mirent en évidence les pratiques du régime nazi. Le confort moral d'une civilisation se réclamant officiellement de valeures humaines a été violemment remis en cause par la découverte du génocide nazi. En Suisse, la publication du rapport Ludwig en 1957 (au moment de la redéfinition d'une politique d'asile plus libérale) révéla largement que beaucoup de Suisses étaient au courant des agissements de l'Allemagne nazie et de l'ampleur des persécutions vis-à-vis des juifs. L'opinion publique balança entre la conscience coupable et le fatalisme. Du côté du gouvernement, le message du Conseil fédéral de décembre 1957 définit alors les principes fondamentaux pour la pratique d'asile en temps de tension internationale. L'insurrection populaire d'octobre 1956 en Hongrie et l'intervention militaire soviétique suscitèrent une réaction très vive en Suisse dans différents milieux. En ce qui concerne la politique d'asile, ces événements offrirent au gouvernement suisse l'occasion d'effacer les souvenirs de son attitude pendant la guerre, et de manifester sa solidarité anti-soviétique dans une période de guerre froide. Le Conseil fédéral appela les grandes puissances à une conférence en Suisse sur la Hongrie. Tant l'URSS que Eisenhower déclinèrent cette invitation.

En 1956, la Suisse a accueilli temporairement 14.000 réfugiés hongrois. Parmi eux, 7.000 ont été acceptés définitivement comme réfugiés. C'est le plus important contingent de ces dernières années, mis à part celui des Tchèques (voir tableau no 5). L'intégration formelle en Suisse a été rapide pour la plupart d'entre eux. Les salaires et les logements ont été meilleurs en Suisse qu'en Hongrie. Une aubaine pour ces réfugiés mais aussi pour l'économie suisse qui disposait d'une main-d'œuvre qualifiée à bon marché à un moment où elle en avait grand besoin, et que complétait par ailleurs l'arrivée de migrants du sud de l'Europe engagés pour leur non-qualification ! La politique d'asile pratiquée à l'égard de ces réfugiés, la procédure d'accueil (la Suisse est allée chercher les réfugiés par trains spéciaux en groupe) n'a pas permis d'analyser les motivations individuelles de la demande d'asile. Un rapport du Département fédéral de justice et police du 7 mars 1957 le confirme :

"Le Conseil fédéral ne subordonne l'accueil des réfugiés (hongrois) à aucune condition. Il leur suffisait pour être englobés dans le contingent de désirer venir en Suisse. Cette manière de procéder différait sensiblement de la pratique suivie jusqu'alors notamment par

les Etats d'outre-mer qui consistait à sélectionner les réfugiés selon des critères déterminés."

On peut se demander pourquoi cette politique n'a pas été appliquée à d'autres candidats à l'asile (réfugiés chiliens, argentins, africains). Cette procédure a amené dans les faits un élément important et nouveau qui déterminera (diversément !) la pratique de l'asile : **une redéfinition, un élargissement de la notion de réfugié**, considéré traditionnellement comme une personne qui a dû fuir le lieu qu'elle habite afin d'échapper à un danger (guerre, persécution politique ou religieuse). M. Chapatte, chef du Service des réfugiés de la Division de police, a confirmé cette tendance dans un entretien lorsqu'il a déclaré que l'argument de la *"pression psychique insupportable"* (inscrit dans la nouvelle loi d'asile, art. 3, al. 2) a commencé à être utilisé dans la pratique de l'examen des dossiers lors de l'arrivée des Hongrois.

En 1968, le "Printemps de Prague" a été largement commenté par la presse et suivi par la population. Cependant, au bout de trois à quatre semaines, la Tchécoslovaquie quittait la première page des journaux. Le 22 août 1968, un jour après l'entrée des chars russes en Tchécoslovaquie, une manifestation de 15.000 personnes eut lieu. Lors de cette manifestation, certains groupes se dirigèrent vers les ambassades du pacte de Varsovie et en particulier de l'URSS. La police bernoise intervint et le président du Conseil fédéral déclara qu'en cas de besoin un bataillon de l'armée suisse serait mis à disposition de la ville de Berne.[8]

D'août 1968 à fin 1969, la Suisse accueillit **11.108 réfugiés tchécoslovaques**. Le Conseil fédéral décida très rapidement d'ouvrir les frontières aux Tchèques et d'accorder un **permis de travail** aux Tchèques résidant déjà en Suisse (640 en 1968). Malgré ces dispositions, le "Bund" (1.9.1968) signale des policiers de frontières qui ont refoulé des Tchèques. Un plan d'accueil fut rapidement décidé :

1. premier accueil de 10 jours dans un centre d'accueil spécial;
2. installation des réfugiés pour quelques semaines dans des camps, le temps de trouver un logement et du travail;
3. intégration individuelle.

Le Conseil fédéral prévoyait que la Croix-Rouge s'occuperait des réfugiés s'il n'en arrivait pas plus de 1.000. A partir de ce chiffre, une mobilisation d'un détachement du service territorial de l'armée suisse

était prévu. Quelques jours plus tard, la section des réfugiés de la Police fédérale demanda l'application de cette mesure, mais le Conseil fédéral hésita, craignant des difficultés politiques et militaires. La fermeture des frontières tchèques a arrangé les choses par la suite. Deux centres d'accueil se sont ouverts pour le premier accueil, à Buchs et Sankt-Margrethen. La Croix-Rouge suisse se chargea d'assurer le fonctionnement de ces centres. Après 24 à 48 heures, les réfugiés étaient envoyés dans les cantons et les communes. Le rapport du Conseil fédéral de 1969 précise que *"l'installation individuelle des ressortissants tchècoslovaques ne se heurta généralement pas à de sérieuses difficultés"*. En effet, la grande majorité des réfugiés tchèques étaient des ouvriers hautement qualifiés et des universitaires. Beaucoup avaient trouvé du travail 48 heures après avoir franchi la frontière ! Caritas écrivait dans son rapport d'activité 1971 :

"Quand on pense à ce que coûte la formation d'un ouvrier qualifié ou d'un universitaire, les aptitudes d'une partie prépondérante des réfugiés constituent pour le pays d'accueil un capital important."

L'adaptation des Tchèques en Suisse a été aussi facilitée parce que la Confédération a assumé le 100 o/o des frais (12 millions pour l'aide temporaire) et que le niveau de vie, culturel, était très proche de celui des Suisses. En 1970, une enquête révéla que les réfugiés tchèques appréciaient la propreté, la discrétion, la tolérance, l'honnêteté des Suisses, mais regrettaient les difficultés de contact, l'esprit borné, le perfectionnisme, le manque de perspicacité, le trop grand respect de l'autorité, la fermeture des Suisses...[9] Pour octroyer l'asile à ces réfugiés, le critère de la pression psychologique a aussi été largement utilisé. Dans une circulaire du 10 octobre 1969, le Département de justice et police resituait les principes et les directives régissant l'octroi de l'asile et de la procédure d'asile et précisait que la **"contrainte morale"** était un motif suffisant pour l'octroi de l'asile.

Précisons encore qu'après la Deuxième Guerre mondiale, l'accueil des réfugiés revêt, en pratique, deux formes :

1. **l'accueil individuel;**
2. **l'accueil de groupes organisés** (contingents) :
   – 80 à 100 réfugiés par année, vieux, malades ou handicapés, provenant pour l'essentiel des pays de l'Est et ces trois dernières années de la péninsule indochinoise.
   – Des groupes acceptés en réponse à certains des appels du HCR (7.000 Hongrois en 1956, 12.000 Tchèques en 1968, 200 Ougan-

dais en 1972, 245 Chiliens en 1973, 1300 Tibétains entre 1965 et 1980, 7.880 Indochinois entre 1979 et 1981).

Par **la politique active des contingents**, la Suisse s'intègre à la politique des organismes internationaux et du HCR et se crée une image de marque humanitaire qui remplace avantageusement une politique étrangère trop souvent réduite aux accords économiques et commerciaux.

Jusqu'en 1950, la Suisse accueille entre 200 et 400 réfugiés par année. Depuis les années 60, elle en accueille 1.000 par an (plus les réfugiés des contingents).

4. Les réfugiés des autres contingents

Avant 1970, les réfugiés admis en Suisse provenaient des pays est-européens. Dès 1968, malgré l'importance constante des réfugiés de l'Est (voir tableau no 3), un nouveau type de réfugiés apparaît : ougandais, chiliens, argentins, latino-américains, zaïrois, érythréens, éthiopiens, turcs, libanais, iraniens, etc. Plus de 65 pays. Ceux-là viennent d'autres continents et surtout des pays du Tiers Monde, avec des motifs de demande d'asile beaucoup plus difficiles à cerner car ils font référence à une situation économique, politique, culturelle, complètement différente de celle connue jusqu'ici en Suisse à travers les réfugiés.

Peu à peu, avec les luttes de libération coloniales, néo-coloniales et anti-impérialistes dans le Tiers Monde, la nouvelle structuration du marché mondial, la scène des événements et des enjeux s'est déplacée de l'Europe à la planète. Dès 1968, la Suisse possède les moyens juridiques de recevoir les réfugiés des autres continents. Les réfugiés indochinois, latino-américains, africains, moyen-orientaux sont devenus alors, en Suisse, l'image vivante des luttes et des contradictions économiques, politiques et culturelles qui traversent les rapports Nord-Sud.

Certains réfugiés – les **réfugiés "de facto"**, les réfugiés "économiques", les "nouveaux" réfugiés qui n'entrent pas dans les cadres légaux et administratifs existants – avec les **travailleurs clandestins** –, apparaissent comme une nouvelle forme d'immigration, en provenance non plus des pays européens, mais des autres continents. Cette main-d'œuvre étrangère nouvelle est le plus souvent utilisée dans les

emplois sous-qualifiés, les moins payés. Elle ne dispose d'aucun statut juridique et social, d'aucune protection contre l'exploitation.

Les travailleurs clandestins – dont font partie les réfugiés "de facto" – forment avec les saisonniers et les frontaliers, le volet mobile et fluctuant de la main-d'œuvre étrangère. Ironie du sort : la Suisse mène une politique d'immigration restrictive et les travailleurs clandestins sont les produits directs de cette politique d'immigration. En quelque sorte, la politique vis-à-vis des étrangers se crée elle-même ses clandestins ! Ces travailleurs sont actuellement – entre 50.000 et 100.000 selon les estimations – presque aussi nombreux que les saisonniers (119.821 le 31 août 1981) dont le statut n'a pas fini d'être combattu pour son inhumanité. Les clandestins occupés dans l'hôtellerie, les usines, les hôpitaux, les fermes... n'ont même pas de statut. Ils vivent dans la peur d'être expulsés, paient l'AVS, l'assurance maladie, les impôts, tout en étant **hors la loi** et sans aucune protection. Ajoutons à cela les persécutions subies par les réfugiés "de facto"... et nous nous approcherons quelque peu de la situation vécue par eux.

Quelle est la politique d'asile pratiquée par les Autorités suisses à l'égard des réfugiés des autres continents ?

Que nous révèle-t-elle dans ce domaine sur les rapports de la Suisse avec le Tiers Monde ?

Quels sont les facteurs qui conditionnent ces rapports dans la politique vis-à-vis des réfugiés ?

L'analyse de l'attitude du gouvernement suisse, des décisions prises face à quelques événements survenus ces dernières années peut nous éclairer.

a) Les réfugiés chiliens, argentins et boliviens

Le coup d'Etat du Chili en septembre 1973 a produit en Suisse romande et en Suisse alémanique une vague de sympathie et de solidarité populaire, mais diversément partagée par l'ambassadeur suisse à Santiago, le gouvernement suisse, certains responsables d'œuvres d'entraide, les médias. M. Charles Masset, ambassadeur de Suisse à Santiago, a refusé l'accès à l'ambassade à des personnes non suisses qui auraient voulu s'y réfugier. Il faut préciser qu'il n'est pas le seul responsable de cette attitude. Le Département politique fédéral ne

lui avait fait parvenir à ce moment-là aucune directive sur la position officielle à adopter. Absence fortuite ? Cette omission est apparue à l'opinion publique comme l'expression d'une volonté politique. Plus tard, après de nombreuses réactions de l'opinion publique en Suisse, des instructions de Berne ont été transmises à M. Masset. Ce scénario s'est reproduit à peu près dans les mêmes termes quelques années plus tard, en 1980, à l'ambassade suisse de Bolivie.

Les directeurs de Caritas et de l'EPER, MM. Kissling et Schaffert, ont envoyé une lettre aux prêtres et aux pasteurs de Suisse en décembre 1973 où ils écrivaient à propos de l'Action Place Gratuite :

"Nous devons dire non à un plan aussi irresponsable. M. le vicaire Koch – un des membres d'Action Place Gratuite – *a mis en route son action sans avoir discuté avec les autorités religieuses compétentes."*

Les médias n'ont pas commenté cet événement aussi bien que, par exemple, l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes soviétiques. Le 17 octobre 1973, le Conseil fédéral fixe à un **contingent de 200 personnes**, le nombre de réfugiés chiliens acceptés en Suisse. M. Mumenthaler, juriste de la Division de police, se rend à Santiago pour choisir les réfugiés. *"L'idée directrice de cette action de secours est une fois de plus de soulager la misère humaine"* précise la Division de police. Souci humanitaire en priorité, mais comment sera-t-il mis en œuvre ? La Déclaration de Berne, le Conseil suisse de la Paix, la Ligue suisse des droits de l'homme, les Commissions Tiers Monde des églises protestantes et catholique de Genève, l'Internationaler Schutzverband deutschspracher Schrifftsteller (ISDS) de Zurich, le Groupe d'Olten, l'Union suisse des journalistes, le Schweizer Schrifftsteller Verband (SSV), le Parti socialiste, le Parti du travail, la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse, etc. demandent alors que le contingent soit plus important. Le 4 décembre est fondé le mouvement "Action Place Gratuite"* prévu pour recevoir 20.000 réfugiés chiliens dont 3.000 resteraient définitivement en Suisse. L'OSAR prend rapidement ses distances avec cette action directe et demande au Conseil fédéral 300 places supplémentaires. Le Conseil fédéral refuse en précisant :

"Il conviendra de tenir compte du désir de la plupart des réfugiés

* Initiative suisse alémanique et tessinoise qui s'est étendue ensuite à la Suisse romande.

de trouver accueil dans un pays où la langue et le genre de vie correspondent aux leurs."

Il dit aussi qu'il est prêt à soutenir par une contribution financière l'action d'installation dans le continent latino-américain entreprise par le HCR. Ce même empressement à s'aligner sur les avis du HCR n'apparaîtra pas à d'autres occasions (dans le cas des réfugiés argentins par exemple). Cette déclaration du Conseil fédéral arrive au moment où augmente la répression au Chili. En un mois, "Action Place Gratuite" recueille des adhésions dans la population suisse pour l'accueil matériel de 3.000 Chiliens. Au début de janvier 1974, l'Action nationale demande au Conseil fédéral de se distancer *"clairement des exigences confuses et infondées"* concernant l'accueil d'autres réfugiés en Suisse. Le 29 janvier 1974, une délégation d'"Action Place Gratuite" se rend au Chili et déclare à son retour *"qu'il y a des dizaines de milliers de Chiliens poursuivis pour des raisons politiques dont un certain nombre aurait la possibilité de quitter le pays, mais les nations disposées à les recevoir manquent"*. Mais un jour avant, le Conseil fédéral "considérait **comme terminé le programme spécial d'accueil**". Il rappelait une nouvelle fois qu'*"il convient de tenir compte également de la situation géographique de la Suisse qui la prédestine en tant que partie de l'Europe, à recevoir en premier lieu des réfugiés originaires des pays européens"*.

Priorité européenne face aux nécessités de victimes d'une dictature militaire de droite et du Tiers Monde. En d'autres termes, la politique d'asile de la Suisse ne prend pas en considération les autres continents, et cela malgré son adhésion en 1968 au Protocole des Nations Unies qui signifiait entre autres la reconnaissance comme réfugiés de ressortissants non européens. *"La poursuite d'une politique d'asile conforme aux principes d'un droit d'asile libéralement interprété"* ne doit pas être mise en cause, écrit le Conseil fédéral, c'est-à-dire, dans les faits, recevoir en moyenne 1000 réfugiés par an dont le 90 o/o proviennent des pays de l'Est... Le 1er février 1974, M. Furgler, chef du Département fédéral de justice et police, déclare à l'occasion de l'arrivée en Suisse de A. Soljenitsyne :

"Le fait d'être poursuivi pour des raisons politiques garantit le droit d'asile en Suisse à tous les étrangers."

Mais comment ce principe est-il appliqué ? Et pour quels étrangers ?

Le 31 janvier 1974, cinq Chiliens arrivent à Genève par avion. Le Département fédéral de justice et police leur interdit l'entrée en Suisse et les refoule à bord d'un avion brésilien dont la dernière étape est Santiago. Le 23 février 1974, cinq premiers Chiliens invités par "Action Place Gratuite" arrivent à l'aéroport de Genève. La police occupe l'aéroport, les sorties sont bloquées et les Chiliens soumis à sept heures d'interrogatoire. Ceux-ci obtiennent finalement un permis d'entrée provisoire qui sera transformé en asile. Mais immédiatement à la suite de ces arrivées, le Conseil fédéral introduit **l'obligation d'un visa** pour toutes les personnes ayant un passeport chilien. Une pétition avec 7000 signatures est envoyée à Berne pour abroger le visa en avril. Des interventions parlementaires vont dans le même sens. Elles ne provoquent pas un retournement de la situation, mais des explications. Le Conseil fédéral déclarait par la bouche de M. Furgler devant le Parlement le 21 mars 1974 :

"Le Conseil fédéral entend poursuivre une politique active et généreuse en matière d'asile, mais il est déterminé aussi à en réserver le bénéfice aux **vrais** *réfugiés."*

"Action Place Gratuite" continue par ailleurs à faire entrer clandestinement les Chiliens en Suisse par le Tessin, via Milan, en utilisant les trains des travailleurs immigrés. A cause de son passé historique et de ses sympathies pour les Chiliens, le Tessin est favorable à cette action. Le 1er avril 1974, 40 Chiliens avaient déjà ainsi pu entrer en Suisse par cette voie. Un procès est intenté aux Chiliens par les autorités cantonales à cause de cette entrée illégale en Suisse (sans visa). Il est gagné par les accusés qui ont pu prouver qu'ils étaient effectivement persécutés. Après une brève phase de tension et de négociation, le Conseil fédéral reconnaît au consulat suisse de Milan le droit de délivrer des visas aux Chiliens après examen des cas particuliers. L'attente – moyen de pression – se prolonge pour les Chiliens à six mois, et pendant ce temps l'assistance est à la charge d'"Action Place Gratuite" et des familles solidaires. A la fin du mois de juin, 100 Chiliens sont reçus grâce à "Action Place Gratuite". Selon le droit d'asile en vigueur, ces réfugiés pouvaient faire venir leur famille (70 personnes), mais le Conseil fédéral refuse de donner le feu vert pour la prise en charge des frais de voyage par le CIME (Comité International des Migrations Européennes).

Ainsi, au début de septembre 1974, un couple en provenance de Santiago rejoignant des membres de sa famille (frère et belle-sœur)

est refoulé à Zurich via Genève-Madrid sur Santigo. Grâce à une *"intervention énergique"*, écrit la Coordination Nationale des Comités Chili, *"ce couple a pu quitter l'avion à Madrid et n'a pas été dirigé sur Santiago avec les conséquences que cela aurait impliqué"*. Finalement 350 Chiliens et Sud-Américains sont venus en Suisse grâce à "Action Place Gratuite".

En octobre 1980, "Action Place Gratuite" déclarait :

"Notre action a atteint son but parce qu'elle a forcé les autorités fédérales à ouvrir les portes de la Suisse plus largement à des réfugiés qu'elle considérait à priori comme des indésirables."

Demandes d'asile chiliennes et latino-américaines admises, refusées, retirées, en suspens

entre 1973 et 1981

	Admises		Refusées		Retirées		En suspens	
	Chil.	L.A.	Chil.	L.A.	Chil.	L.A.	Chil.	L.A.
1973	11	1	5	—	1	1	4	5
1974	204	3	39	1	—	2	34	4
1975	153	6	4	1	1	3	6	6
1976	92	8	2	1	—	2	7	17
1977	191	65	—	1	1	3	49	20
1978	143	100	15	7	3	1	79	51
1979	125	57	19	7	4	2	22	33
1980	89	41	19	17	6	9	71	43
1981	108	98	—	—	8	12	279	108
Total	1116	379	103	35	24	35	551	283
Contingent	245							

Source : Office fédéral de Police

Par ailleurs, en octobre 1974, 32 Chiliens venant de Roumanie (où ils ne bénéficiaient pas du droit d'asile) décident de demander l'asile en Suisse, car ils n'ont pas le fameux visa exigé et qu'ils avaient trouvé protection dans un autre pays. Leur départ est exigé avec effet immédiat. Des familles suisses les cachent et un recours est déposé. Ils obtiennent finalement un permis temporaire de séjour pour préparer leur départ dans un pays de leur choix, mais sont de fait tolérés en Suisse. L'asile leur a été refusé car ils ne remplissaient pas les conditions formelles d'octroi d'asile (séjour dans un pays tiers).

Finalement **la Suisse a octroyé l'asile aux 255 Chiliens du contingent spécial** (dont la majorité étaient en fait des Latino-américains, car à ce moment-là le Chili refusait de laisser sortir les Chiliens poursuivis), et à **1116 Chiliens entre 1973 et 1981**. Pour les années 1973 et 1974 où les conditions de répression étaient particulièrement violentes*, elle a octroyé l'asile à 215 Chiliens !

Pourquoi une politique d'asile aussi restrictive ? Prudence vis-à-vis des réfugiés en provenance d'autres continents ? En 1972, **200 Ougandais** seulement avaient été acceptés en Suisse, alors que le HCR demandait plusieurs milliers de places d'accueil. Peur qu'une politique d'accueil trop généreuse incite les Chiliens et d'autres personnes du Tiers Monde à faire de la Suisse un paradis et à se transformer donc en travailleurs migrants par le biais de l'asile politique ? Crainte de donner l'impression d'un gouvernement incapable de régler avec rigueur et précision l'entrée et le séjour des étrangers d'où qu'ils viennent et à quelque titre que ce soit ? Ne pas échauffer l'atmosphère xénophobe quelques mois avant le scrutin sur la troisième initiative contre "l'emprise étrangère" de l'Action nationale qui demandait une réduction de la population étrangère résidente en Suisse à 500.000 personnes. Il est vrai qu'un succès de cette initiative aurait pu ternir l'image de marque d'une Suisse démocratique, ouverte au monde et humanitaire. Selon Pierre Beguin qui commentait l'affaire des Chiliens[10], *"les Suisses souscrivent aux collectes (...) Ils sont prêts à ouvrir largement leur porte-monnaie. Mais ils répugnent à ouvrir leur porte et à partager avec des étrangers leur vie de famille".* Quels Suisses, se demande-t-on ? Sont-ce les 3000 disposés en quelques jours à accepter un Chilien chez eux ? Et beaucoup plus tard en 1980/81, s'agit-il des milliers de personnes qui ont fait partie des groupes d'accueil pour les réfugiés indochinois ? M. Furgler et le

---

* 30.000 Chiliens ont dû quitter leur pays immédiatement après le coup d'Etat.

Conseil fédéral ne partagent pas, bien sûr, les opinions de l'Action nationale... pourtant celle-ci influence leurs actions... quand il y a une concordance d'intérêts (dans un sens très large).

Sur les 30.000 Chiliens qui ont dû quitter leur pays, 20.000 sont allés en Argentine. Jusqu'au coup d'Etat de 1976, les réfugiés latino-américains ont été l'objet, dans ce pays, de pressions et de menaces des forces de police et para-militaires, victimes de lenteurs administratives pour régulariser leur situation de réfugiés*. Lorsque le général Videla s'empare du pouvoir en mars 1976, la vie des réfugiés chiliens, celle des Latino-Américains et des opposants argentins est en danger. Le 24 mars 1976, le HCR lance un appel à 34 gouvernements pour que ces réfugiés soient accueillis. Le Conseil fédéral (contrairement à d'autres pays comme le Canada, la France, la Suède, la Norvège) **décide de ne pas organiser de contingents**. La politique de l'examen du cas par cas pour les Argentins a été un moyen de freiner leur arrivée. Elle a aussi été pratiquée pour les prisonniers chiliens qui, en 1976, ont eu la possibilité de choisir l'exil au moment de leur jugement. Plusieurs organisations suisses, dont Amnesty International, l'en avaient pourtant prié. Entre le printemps et septembre 1976, la Suisse a accordé des autorisations à 90 réfugiés venant d'Argentine dont 16 sont arrivés en Suisse le 7 octobre 1976.

120 personnes ont été admises entre 1976 et 1980. Un nombre dérisoire en face des besoins ! Pourquoi une telle lenteur alors que, dès le mois de mars, les enlèvements se sont multipliés, les abris où se trouvaient les réfugiés furent assaillis et que les **disparitions** ne se comptaient plus ? Devant la lenteur helvétique, certains réfugiés sous menace de mort permanente, se sont adressés à d'autres pays... *"D'autres candidats au visa ont disparu"*[11]. Pourquoi si peu d'asiles octroyés malgré les besoins ?

Plus tard, l'empressement des autorités suisses ne sera guère plus marqué vis-à-vis des **réfugiés boliviens**. A la suite des dénonciations du refus de l'ambassade de Bolivie à ouvrir ses portes aux Boliviens poursuivis par la Junte, en septembre 1980, deux œuvres d'entraide – le Mouvement chrétien pour la paix et l'Entraide ouvrière suisse –, des partis politiques, des syndicats et des groupes humanitaires interviennent auprès du Conseil fédéral pour qu'il entreprenne *"tout ce*

---

* En 1976, le siège du HCR à Buenos Aires a été occupé par des réfugiés pour protester contre les lenteurs administratives.

qui est en son pouvoir pour que ces hommes poursuivis puissent trouver refuge dans notre pays"[12]. Conséquence pour l'Oeuvre d'entraide ouvrière suisse : elle s'est vue attribuer la charge de tous les réfugiés boliviens !

La prudence de la Suisse vis-à-vis des réfugiés latino-américains est apparue une nouvelle fois à propos des **20 Argentins emprisonnés** sans jugement depuis 1976 dans les geôles argentines. Ceux-ci disposent déjà d'un visa de la Suisse mais ne sont pas autorisés à quitter l'Argentine et cela contrairement à une pratique antérieure. Dès septembre 1980, le Conseil de l'Europe invitait les pays membres à insister auprès des autorités argentines pour qu'elles donnent aux détenus ayant des visas pour l'Europe la possibilité de quitter le pays. La section suisse d'Amnesty International a lancé un appel au gouvernement argentin, en septembre 1981, signé par 26 personnalités et 15 organismes humanitaires et syndicats de Suisse dans ce sens. En novembre 1981, le secrétaire d'Etat Jolles, directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures s'est rendu à Buenos-Aires pour inaugurer la foire helvéto-argentine "Techno-Suiza". Sollicité d'intervenir auprès de la Junte argentine, M. Jolles n'a pas exclu une intervention, mais il a précisé que *"la Suisse jusqu'ici n'a jamais mis sa politique économique au service de sa politique étrangère"*[13].

b) Les réfugiés indochinois

Entre 1975 et 1981, 800.000 personnes ont quitté le Sud-Est asiatique par bateau et par terre et ont abouti en Thaïlande, en Malaisie, à Hong Kong, aux Philippines, en Indonésie, à Macao. La vague de réfugiés atteignit son point culminant au second semestre 1979, après la guerre de la Chine contre le Vietnam. 200.000 personnes sont arrivées dans les pays de premier asile et plus de 200.000 personnes ont péri en mer en 1979 seulement. A fin avril 1981, le HCR avançait le chiffre de 191.892 réfugiés attendant une solution dans des camps. Le sort des réfugiés du Sud-Est asiatique a suscité une émotion considérable, car l'ampleur du problème dépassait l'imagination. L'urgence et les dimensions de l'événement ont mobilisé l'aide internationale à un niveau rarement égalé jusqu'ici, quoiqu'insuffisant face aux besoins. Tous les médias ont été mis en œuvre pour sensibiliser l'opinion. Certains[14] ont taxé cette mobilisation de "guerre de l'information"... Mouvement si important que d'autres écrivaient: *"Réfugiés et Asie ont tendance à être synonymes"*[15]. Alors qu'à la

même époque, le HCR annonçait pour l'Afrique 4 millions de réfugiés, soit le 50 o/o du total des réfugiés dans le monde ! Ce mouvement humanitaire a été accompagné d'affrontements politiques à la dimension des enjeux de cette région névralgique. Il a aussi été largement encouragé par les Etats-Unis qui ont de lourdes responsabilités historiques et des intérêts politiques et stratégiques dans cette région du monde.

Les réponses à la situation d'urgence des réfugiés indochinois ont été très diverses selon les pays. Les départs massifs vers les pays de deuxième asile (USA, Canada, Australie, France, République fédérale d'Allemagne, Angleterre, Norvège, Suède, Belgique, Suisse, Pays-Bas, Nouvelle Zélande, Argentine, Italie) ont eu lieu entre 1979 et 1980 surtout. *"A présent (1981), on enregistre une tendance rétrograde des accueils dans les pays définitifs"*[16]. Et pourtant *"les perspectives d'intégration des réfugiés du Sud-Est asiatique restent faibles. La politique appliquée par les Asian States consiste à se débarrasser des réfugiés aussi bien pour des raisons économiques que politiques"*. Malgré cela, l'OSAR précise qu'il *"faut tout faire pour intensifier l'aide au Sud-Est asiatique. Le départ pour un pays industrialisé n'est toujours que la troisième solution à rechercher"*.

L'OSAR rejoint ainsi les conclusions d'un rapport interne du HCR de juillet 1981 écrit par un des responsables du programme indochinois qui appelait à la prudence. Selon lui, favoriser les départs massifs *"permet d'empêcher la stabilité des régimes communistes (...) et paraît montrer au monde que les Indochinois votent avec leurs pieds"*. L'auteur note que le Département d'Etat des USA a offert un quota de 144.000 Indochinois, ce qui selon lui excède le nombre des personnes éligibles des camps du Sud-Est asiatique. Le rapport conclut que :

"Les quotas massifs de 1979 étaient destinés à régler le problème de l'exode des Chinois du Vietnam fuyant par bateaux. Pour cette minorité persécutée, la réinstallation à l'étranger était la seule solution... Des quotas massifs ne sont plus nécessaires. Ils ne serviraient qu'à perpétuer le problème. Il faut des quotas limités et adaptables, destinés à ceux qui peuvent prétendre au statut de réfugiés".[17]

Le Conseil fédéral semble suivre ces conseils de prudence, pas forcément pour les raisons invoquées ci-dessus, mais pour des motifs de politique intérieure. Alors qu'en 1979 et en 1980, respectivement 2036 et 2277 personnes étaient accueillies, le chiffre a baissé à 1000 personnes en 1981 (handicapés et regroupement familial).

Pour la Suisse, une vaste action pour les réfugiés indochinois entre dans les visées traditionnelles de la politique étrangère de neutralité active et celle de l'image de marque humanitaire. Par les contingents, rappelons-le, la Suisse applique une **politique active**. Elle s'intègre par ce moyen à la politique des organismes internationaux officiels pour les réfugiés. La campagne des médias a réussi a effacer quelque peu les préventions xénophobes des Suisses, à leur faire ouvrir largement leur porte-monnaie (voir tableau no 13), à faire prendre une part active à l'accueil des réfugiés indochinois à des milliers d'entre eux engagés dans les groupes bénévoles organisés par l'OSAR et les œuvres d'entraide.

Le 18 juin 1978, le Conseil fédéral décide d'accueillir un contingent de 1000 réfugiés d'Indochine, dont 650 se trouvent déjà en Suisse; les autres arriveront par avion aux frais du CIME. Il précise à cette occasion :

1. que son action sera coordonnée avec celle des instances internationales;
2. que les œuvres d'entraide qui s'occupent traditionnellement des réfugiés ont été *"pressenties pour déterminer jusqu'à quel point elles participeraient"* (il semble malheureusement que la plupart des directeurs des œuvres d'entraide n'aient pas consulté leur personnel à ce propos);
3. que l'action de groupes bénévoles des paroisses et des communes ont permis l'intégration des réfugiés.

Le 11 décembre 1978, le Conseil fédéral décide, à la demande de deux des œuvres d'entraide (Caritas et EPER) d'accueillir 300 réfugiés indochinois supplémentaires dans une opération spéciale. Caritas adopte ainsi une attitude bien différente de celle de décembre 1974 qui concernait les Chiliens de "l'Action Place Gratuite". Les critères de choix sont les suivants : des familles avec enfants vietnamiennes, chinoises et khmères qui seront placées de préférence en Suisse allemande.

En juillet 1979 a lieu la Conférence de Genève sur les réfugiés indochinois. Elle sera l'occasion d'affrontements politiques entre, d'une part le Vietnam et l'URSS et, d'autre part, les USA, la Chine, la Grande Bretagne et les pays d'Asie où arrivent les réfugiés. Des décisions concernant les réfugiés sont prises cependant : 260.000 places de réinstallation dans les pays occidentaux, contribution de 190 millions de dollars en espèces et en nature et création d'un fonds de 25

millions de dollars. Lors de cette conférence, la Suisse rappelle que l'aide aux réfugiés a pris des formes diverses :

1. accueil et intégration des réfugiés dans leur propre continent;
2. soutien financier du HCR et d'autres organismes d'aide aux réfugiés;
3. aide opérationnelle;
4. politique d'accueil des réfugiés en Suisse.

K. Furgler affirme lors de cette conférence : **"J'ai dit à plusieurs reprises que le bateau n'est pas plein"**. Mais dans les faits la Suisse ne fera pas preuve d'un zèle outrancier dans l'accueil des réfugiés indochinois en Suisse (voir tableau no 4). En 1980, le Conseil fédéral décide d'accueillir 3000 réfugiés indochinois supplémentaires. Heinz Haab, représentant de l'OSAR, qui fait partie de la Mission suisse en Asie du Sud-Est pour choisir 1200 réfugiés, donne des précisions sur les critères de choix :

"Dans les camps que nous avons visités, nous avons été très choqués de constater que les pays comme l'Australie, le Canada, les Etats-Unis étaient disposés à accueillir des personnes en bonne santé et capables de travailler, rentables".

A ce propos, les USA, qui ont accueilli 250.000 Indochinois, *"pratiquent ouvertement une méthode de "sélection" dans les camps de réfugiés dont les études, la qualification et les chances d'intégration dans la vie sociale américaine sont les plus grandes"*[18]. Le 17.4. 1978 déjà, une circulaire de Caritas dénonçait ce problème, tout en décrivant indirectement la pratique de la Suisse lors de l'arrivée d'un groupe de réfugiés vietnamiens :

"... aucun groupe jusqu'ici n'a causé autant de travail supplémentaire (...) Les réfugiés dans les camps n'en étaient pas responsables, mais plutôt le HCR qui avait omis de déménager les réfugiés acceptés par la Suisse dans un camp de transit. Ainsi, ces réfugiés plus qualifiés, choisis par la Suisse, ont souvent été récupérés, spécialement par les USA".

Cynisme d'une politique où les réfugiés ne sont plus des hommes, des êtres à part entière, mais des objets d'échange, une force de travail à assimiler au système économique ! En 1980, les critères de choix de la Suisse semblent s'être diversifiés :

"Les réfugiés qui viennent en Suisse sont des familles nombreuses, parfois incomplètes et comportant des parents âgés, des malades ou des handicapés"[19].

En effet, les réfugiés choisis sont :

1. les parents des réfugiés se trouvant déjà en Suisse;
2. des réfugiés qui pour une raison quelconque ne peuvent être admis à titre durable dans d'autres pays;
3. des Vietnamiens qui ont fui par bateau, mais pas des Cambodgiens car ceux-ci, pense le Conseil fédéral, pourront rentrer dans leur pays dans un proche avenir.

En 1981, le Conseil fédéral a accueilli 1000 réfugiés indochinois supplémentaires (surtout dans un but de réunification familiale).

En fait, jusqu'à fin 1981, la Suisse a octroyé l'asile à 7880 réfugiés indochinois dont 5982 Vietnamiens, 1443 Cambodgiens et 455 Laotiens.

Nombre de réfugiés indochinois qui ont reçu l'asile en Suisse individuellement et dans les programmes spéciaux

entre 1975 et 1981

Provenance		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Total
Vietnam	Asile indiv.	461	157	100	177	119	17	8	5982
	Contingent					2036	2277	630	
Cambodge	Asile indiv.	35	18	1	5	5	—	1	1443
	Contingent					641	463	274	
Laos	Asile indiv.	1	1	—	2	—	1	4	455
	Contingent					57	295	93	
Total		497	176	101	184	2858	3053	1010	7880

Source : Office fédéral de Police

La "sélection" des réfugiés indochinois a donc aussi répondu à des critères **humanitaires** : 450 handicapés sur 7880 réfugiés, des personnes âgées, plus de 3000 enfants, membres de famille de réfugiés

indochinois installés en Suisse. Comment expliquer ce choix ? Prendre des réfugiés qui "coûtent cher" , n'est-ce pas un moyen de limiter le nombre et, ainsi, de ne pas donner prise aux xénophobes ? Pour la Suisse qui, vis-à-vis de l'étranger, se soucie plus de relations économiques que d'une politique étrangère active, les réfugiés ne sont-ils pas la **carte d'identité humanitaire** auprès des organismes internationaux et de la communauté internationale ? La décision (2.12.81) de la Suisse d'accroître fortement ses versements au CICR (1980, 31 o/o; 1981, 50 o/o, soit 20 millions) semble obéir aux mêmes impératifs.

Une nouvelle fois, les victimes des pays communistes l'emportent sur les autres. Cependant, au même moment, davantage de **réfugiés africains** subissaient des conditions d'existence tout aussi dramatiques, même si les médias les ont moins décrites et les forces politiques se sont moins cristallisées autour de leur sort. Lors de la Conférence des Nations Unies sur les réfugiés africains convoquée à Genève en avril 1981, le tiers à peine de 1,5 milliard de dollars nécessaires a pu être obtenu. La Suisse a promis de verser à cette occasion $ 2.356. 020, la Suède 6.493.509, la Hollande 9.698, 276, l'Allemagne fédérale 34.523.809*. En Suisse, finalement, ces 7800 Indochinois ne pèsent pas d'un grand poids face aux 12.000 Tchèques, aux 7000 Hongrois qui ont obtenu l'asile. Grâce à une campagne internationale sans précédent, les considérations humanitaires ont pu l'emporter en Suisse sur la réserve vis-à-vis des étrangers...

Il faut encore souligner que les réfugiés indochinois ont bénéficié d'une pratique d'asile relativement libérale, qui contraste avec la politique d'immigration pratiquée à la même période.

c) Trois événements : l'arrivée de "nouveaux réfugiés"

Trois événements récents sont révélateurs d'une **situation nouvelle** – appelée très certainement à prendre plus d'ampleur ces prochaines années – en Suisse face à laquelle les cadres légaux (loi d'asile, loi sur les étrangers) et la pratique actuelle de l'asile sont à la fois rigides et impuissants. Un nouveau type de réfugiés se présente à nos frontières. Rappelons tout d'abord quelques faits :

---

* "Selon les précisions établies au mois de mai, les dépenses au titre de programme d'assistance (généraux et spéciaux) en Afrique s'éléveront en 1980 à quelque 180 millions de dollars. Une augmentation de 100 o/o par rapport à 1979." – HCR, juin/juillet 1980.

1. Genève 1979 : les réfugiés éthiopiens et érythréens.

Jusqu'en été 1978, les arrivées d'**Ethiopiens** et d'**Erythréens** sont rares en Suisse. Puis en août, et à nouveau en novembre 1978, lors des deux offensives d'Ethiopie contre l'Erythrée à cette période, des réfugiés arrivent en Suisse. La plupart viennent d'Italie. Il existe au moins quatre catégories de réfugiés éthiopiens et érythréens en Italie:

a) ceux que l'Italie refoule parce qu'ils sont au bénéfice du statut de réfugié au Soudan*, au Kenya ou à Djibouti (15.000 réfugiés), pays où ils survivaient à peine;
b) les réfugiés du HCR dans des camps de transit en Italie;
c) 40.000 travailleurs ou étudiants "réfugiés de facto" avec un permis provisoire de travail, et
d) les personnes qui sont entrées en Italie avec un visa de tourisme et survivent comme travailleurs clandestins.

Pour freiner leur entrée en Suisse, les autorités suisses ont d'abord exigé **des visas d'entrée** pour les Ethiopiens et les Erythréens en provenance d'Italie. Puis d'autres mesures plus radicales sont intervenues :

a) refus rapide de l'asile sans entendre les candidats, et
b) refus de certaines prestations sociales auxquelles tout candidat à l'asile a droit.

45 Ethiopiens et Erythréens entrés en Suisse entre la seconde moitié de 1977 et décembre 1978 déposent une demande d'asile. La première décision tombe rapidement : cinq octrois d'asile et 29 refus assortis de deux mesures d'expulsion les 14 et 29 janvier 1979. Un recours est déposé pour les refus et dans 19 cas il est rejeté; 11 cas sont en suspens. Dès l'expulsion de M. Dawitt par la police cantonale, le 14.1.1979, sans qu'on ait tenu compte de ses désirs, ni de sa demande d'avocat, le Groupe de travail Afrique et le Comité de défense des réfugiés ethiopiens et érythréens envoient une pétition avec 1000 signatures au Conseil fédéral. Après une deuxième expulsion, une lettre signée par ces deux groupes est envoyée le 30.4.1979 à M. Furgler pour demander :

---

* Pays de 18.371.000 habitants selon recensement 1973 qui supporte le poids de 450.000 réfugiés.

1) l'asile pour les personnes arrivées avant le 1.1.1979,
2) L'octroi d'un permis de travail et des cours de français pour les candidats à l'asile, et
3) l'annulation de l'expulsion de M. Dawitt exécutée le 14.1.1979.

Caritas-Genève, le Centre social protestant, le Syndicat général des employés techniques, la VPOD, le Groupe de soutien au peuple palestinien écrivent à M. Furgler pour demander qu'un compromis soit trouvé. Les candidats éthiopiens et érythréens à l'asile obtiennent l'autorisation de travailler et de suivre des cours de français. Les expulsions sont suspendues et les candidats sont entendus par la police cantonale, instance qui reçoit les demandes d'asile à Genève. Au mois de juin 1979, comme aucune réponse n'est encore survenue à propos de l'octroi d'asile, 15 Erythréens font une grève de la faim de neuf jours devant le HCR. L'OFP déclare que ces personnes ne pourront pas bénéficier de l'asile, car elles ne remplissent pas les conditions légales (séjour dans un pays tiers), mais qu'elles ne seront pas refoulées et recevront un permis B humanitaire (statut plus précaire que celui de réfugié politique).

2. Genève 1981 : les réfugiés turcs

Durant l'année 1980, **700 Turcs arrivent à Genève**. Dès juillet, 572 d'entre eux déposent une demande d'asile. En novembre 1980, l'OFP refuse l'asile à 469 d'entre eux, alors que 91 retirent leur demande. Un recours est alors déposé par 60, suivi d'un deuxième refus pour certains. A ce moment-là, 42 d'entre eux (dont la majorité sont en fait des Kurdes) entament une grève de la faim et ils déclarent : *"Nous sommes venus en Suisse non pas pour chercher du travail mais pour vivre."*

Le motif de persécution est combien réel bien qu'il ne soit pas reconnu par la loi d'asile de 1979. En effet, le cas des Allouites est comparable à celui des Arméniens et des autres minorités poursuivies par la majorité sunnite. Plusieurs d'entre eux ont participé aux combats dans la région de Kharaman Marache en 1978 et sont donc en danger de mort s'ils sont expulsés vers la Turquie... Un autre élément intervient encore : le fait d'engager une grève de la faim les a transformés en "ennemis du régime". En mars 1981, un journal turc les signale comme *traîtres à la patrie* : *"Pendant que l'on tue des diplomates turcs à l'étranger, 40 personnes que nous avons honte de nommer Turcs ont entamé une grève de la faim à Genève. Leur objectif*

est de demander l'asile politique et pour ce faire, ils ont requis la protection de l'Eglise. Ils veulent susciter la pitié et font ainsi de la propagande contre la Turquie. Tous les arguments sont bons pour dénigrer le nouveau gouvernement turc et ils vont jusqu'à préférer perdre leur nationalité plutôt que de vivre en Turquie (...) Maudits soient ces traîtres sans honneur."[20]

Le 10.2.1981, Amnesty International demande aux autorités suisses *"d'examiner très soigneusement le cas des ressortissants turcs, afin d'éviter que des membres de partis de gauche et de syndicats ne soient renvoyés en Turquie. Il en va de même pour tous ceux qui sont susceptibles d'être poursuivis du seul fait de leurs opinions politiques".* Les négociations traînant en longueur, les 42 réfugiés, très angoissés par une perspective d'expulsion, menacent de se suicider si une solution n'est pas trouvée. Premier précédent sinistre de désespoir face à une politique d'asile anachronique. Pour la majorité de ceux qui n'ont pas présenté de recours, le Contrôle de l'habitant de Genève a prolongé leur autorisation de travail jusqu'en mars 1981... période de retour des saisonniers ! La majorité a trouvé étonnament vite du travail comme manœuvres , dans l'hôtellerie, la restauration, sur les chantiers,mais souvent dans des conditions scandaleuses. D'autres sont restés illégalement en Suisse et travaillent au noir. Malgré ces conditions financières très précaires, dès le moment où l'asile leur a été refusé, les prestations d'assistance leur ont été coupées. Devenus **"réfugiés de facto"**, ils ne disposaient plus d'aucune aide et ont dû contracter des dettes pour survivre !

En 1981, **aucun Turc n'a reçu l'asile politique**. 134 demandes d'asile sont en suspens et 9 personnes se sont vues refuser l'asile, alors que 155 Turcs ont déposé une demande d'asile.

Les événements de Genève concernent directement les conditions d'octroi de l'asile en Suisse. Mais des expulsions de Turcs à Bâle en janvier 1982 mettent une nouvelle fois en évidence la fragilité des bornes juridiques établies et les pratiques administratives mises en œuvre par l'Etat de droit **entre l'asile et l'émigration**. A Bâle, dès novembre 1981, les polices frontières sont débordées par un afflux de Turcs arrivant en Suisse. L'ampleur du phénomène apparaît au grand jour quand la police déclare son impuissance à déceler des filières organisées. Il s'agirait plutôt de liens familiaux, d'amitié, d'entraide mutuelle, de "minuscules réseaux". Alors comment la police distingue-t-elle les travailleurs immigrés clandestins des touristes ? Pour M. Hunzicker, sous-directeur de la police fédérale des étrangers, rien de

plus facile : *"ils sont démunis d'argent et seraient bien incapables de financer leur séjour. Mille raisons peuvent être invoquées pour refouler un étranger. Ce dénuement en est une".* (La Suisse, 24.1.1982). Comment s'effectue le refoulement ? *"Nous avons renoncé à utiliser les wagons cellulaires, ceux qu'on appelle la quatrième classe. Ces gens ne sont pas du bétail"* précise M. Hunzicker. Expulsion vers l'Italie ou un autre pays d'Europe qui n'exige pas de visa, en d'autres termes qui ne refoule pas directement ces clandestins. Il reste aux travailleurs clandestins turcs la possibilité de descendre du train entre Bâle et Chiasso... pour tout recommencer en se gardant à la fois des trafiquants de main d'œuvre et de la police. Alors que 38 travailleurs clandestins turcs devaient être ainsi reconduits à la frontière, après avoir vainement demandé un permis de travail, ils ont entrepris une grève de la faim en se réfugiant à l'église protestante de Saint Léonard à Bâle. Ils y furent délogés par la police. Pas de précédent, surtout lorsque des grèves semblables se produisent dans d'autres pays européens.

3. Lausanne 1981 : Les réfugiés zaïrois

Durant l'année 1981, 140 Zaïrois sont arrivés à Lausanne et plus de 300 en Suisse, approximativement. La majorité d'entre eux, 317 en 1981, ont demandé le statut de réfugié politique. La police municipale lausannoise et l'OFP déclarent qu'il leur est très difficile de dégager les motifs de demande d'asile zaïrois. Les journaux parlent de la "filière noire de Lausanne" et annoncent l'arrestation de deux candidats réfugiés zaïrois qui ont obtenu frauduleusement des prestations auprès des services sociaux. Ces cas sont montés en épingle dans la presse et à la TV, contribuant ainsi à transmettre une image négative (fraudeurs) des réfugiés zaïrois. Un Zaïrois écrivait : *"J'ai regardé le reportage de l'équipe du téléjournal de la Suisse romande à propos des jeunes Zaïrois demandeurs d'asile. Messieurs les reporters, estimez-vous que votre reportage était complet ? Vous accusiez ceux qui ont abusé de l'accueil en Suisse, mais qu'aviez-vous fait de ceux qui en ont réellement besoin ?"*[21]

Qui sont ces Zaïrois demandeurs d'asile ? Des migrants à la recherche d'un travail, des personnes persécutées ? Un des partis d'opposition au Zaïre* déclare :

---

* Le M.N. C/L (parti des masses nationaliste et supra-ethnique)

"Il est souhaitable que les instances compétentes étudient les dossiers des postulants cas par cas en évitant tout amalgame, afin que les demandes douteuses, voire suspectes, ne viennent pas hypothéquer le sort des candidats crédibles."

La part des choses semble difficile à faire, les formes de persécution ne correspondent pas aux critères utilisés pour les réfugiés qui se présentent habituellement en Suisse (réfugiés de l'Est ou latino-américains par exemple). La CIMADE a montré que parmi les demandeurs d'asile zaïrois en France, on trouve des opposants actifs au régime de Mobutu aussi bien que des victimes indirectes de celui-ci : ouvriers ou petits fonctionnaires qui ont eu l'audace de faire grève alors que le droit de grève n'est pas reconnu et, donc, réprimé, étudiants ayant participé à des manifestations, exclus de l'université, avocats, militaires, médecins, familles de ceux qui ont fui, migrants économiques victimes de la situation politique. En 1981, l'OFP a refusé l'asile à 32 d'entre eux qui ont "disparu" lorsque les services sociaux et la police se sont intéressés de plus près à leur situation. 274 demandes sont en suspens, sur les 317 demandes d'asile déposées (voir tableau no 4).

La tournure prise par ces trois événements est significative de l'embarras des fonctionnaires de l'OFP devant de nouvelles demandes qui ne correspondent pas, pour la plupart, aux persécutions habituellement invoquées, ni aux motifs d'asile reconnus par la loi actuelle sur l'asile. Significative aussi de l'amoncellement des dossiers à Berne. L'administration non plus n'est pas organisée pour faire face à ces demandes. Significatives encore d'un malaise plus général et diffus qui s'exprime par les bavures administratives et policières. Le dénouement de ces trois situations – ajouté aux statistiques concernant les réfugiés du Tiers Monde – est le reflet d'une pratique d'asile **ambigüe, inhumaine et désuète.**

Pour brosser un tableau complet des nouveaux réfugiés, il s'agit de prendre en compte également un phénomène social relativement récent : les **"réfugiés de facto"**.

d) Les réfugiés "de facto"

Qui sont les réfugiés "de facto", c'est-à-dire "de fait" et non "de droit" ? Ils ne disposent d'aucun statut juridique et social en Suisse comme dans la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Ils

sont tolérés par les autorités, plus ou moins longtemps. Dans de nombreux cas (Turcs, Polonais, Libanais, Iraniens, etc.) on les tolère en attendant que la conjoncture politique se clarifie dans leur pays.

Ces réfugiés ne peuvent déposer une demande d'asile, ou ont essuyé un refus, ou ne désirent pas déposer une demande d'asile. Les premiers réfugiés "de facto" ont été dix Angolais qui faisaient partie des 40 Angolais évacués au Portugal et qui ont été reçus ensuite en France et en Suisse. Comme la Suisse n'avait pas encore ratifié le Protocole sur les réfugiés, elle n'a pas octroyé l'asile à ces Angolais, mais les a tolérés en Suisse.

Les réfugiés "de facto" sont donc aussi parfois des candidats à l'asile qui ne remplissent pas les conditions juridiques suisses, à savoir :

1) ils n'arrivent pas à prouver qu'ils sont menacés dans leur pays d'origine ou de dernière résidence (l'absence de droit subjectif implique que le réfugié doit apporter les preuves de sa persécution);
2) ils ont séjourné plus de 20 jours dans un autre pays avant de déposer leur demande.

Ce sont aussi ceux dont les motifs de persécution ne sont pas retenus dans la jurisprudence suisse (lutte entre factions, persécution familiale ou de clans, raisons économiques, par exemple). Parfois la situation est encore plus complexe. Parmi eux, il y en a aussi qui refusent de demander l'asile pour pouvoir retourner, même clandestinement, dans leur pays, ou qui ont peur de persécutions, de représailles sur leur famille, ou qui ne veulent pas être déchus de leur nationalité (les Turcs par exemple). Combien sont-ils ? Il est impossible d'évaluer leur importance numérique. Leur nombre ne peut qu'augmenter devant la rigidité d'une politique d'immigration et d'asile de l'hémisphère Nord et l'aggravation de la crise économique et politique mondiale. Comment peuvent-ils rester en Suisse ? S'ils sont étudiants* ils obtiennent un permis de séjour, mais peu ont les moyens de vivre sans travailler.

L'obtention d'un **permis B** est quasi impossible à cause du contingentement des étrangers. Le 31 août 1981, 901.483 étrangers résidaient en Suisse (14,2 o/o de la population totale). Près de 690.000

---

* Parmi eux, il faut aussi souligner la présence de personnes du Tiers Monde, membres des bourgeoisies nationales ou proches de dictatures déchues.

disposaient d'un permis de **travail permanent**, 119.821 d'un permis de **saisonnier** et 108.988 d'un permis de **frontalier**. Malgré le manque de main-d'œuvre (4644 chômeurs et 11.200 offres de travail), la Suisse a limité l'entrée aux étrangers pour des raisons économiques et de politique intérieure alors qu'elle tolère, sans leur octroyer aucun statut, entre 50.000 et 100.000 travailleurs clandestins. Pour quelques heureux réfugiés "de facto" – comme nous l'avons vu – la Suisse a accordé un permis B "humanitaire"* *"mais en étant très soucieuse de ne pas détourner les prescriptions de l'ordonnance sur les étrangers"* nous a-t-on dit à Berne. Certains vivent et travaillent clandestinement en Suisse. Ces derniers ont un statut extrêmement précaire. Ils sont à la merci des conditions de travail offertes et du pouvoir des autorités, et risquent l'expulsion immédiate.

Précisons encore que les réfugiés "de facto" – plus défavorisés que les candidats à l'asile et les réfugiés qui sont hors contingent – sont soumis à un cadre juridique mis en place par un type d'immigration inter-européenne. Dès 1966, une circulaire** de la police des étrangers limitait l'entrée en Suisse des personnes de pays éloignés. Celles-ci ne pouvaient obtenir le statut de saisonnier et leur présence était tolérée pour des circonstances limitées et précises.

e) Les réfugiés polonais

Leur présence s'est faite sentir en Suisse et plus particulièrement en Autriche bien avant le putsch militaire en Pologne du 13.12.1981. Le jour suivant, de nombreuses manifestations de rue dans les grandes villes de Suisse (Berne, 10.000 personnes) ont protesté contre l'écrasement du mouvement de base ouvrier et paysan "Solidarnosc" par les forces de la milice et de l'armée polonaise. La Pologne, les réfugiés polonais, un sujet d'actualité brûlante dont il est difficile de

---

* Selon l'Office fédéral des statistiques, 5000 personnes ont obtenu un permis B humanitaire entre 1978 et 1981. Ce sont :
a) des étrangers ayant vécu longtemps en Suisse, qui l'ont quittée au moment de la crise, et ne s'adaptent plus dans leur pays;
b) des actions spéciales (tremblement de terre en Italie, Liban, Iran, etc.);
c) des femmes de saisonniers qui n'ont pas les 36 mois nécessaires pour être en Suisse.

** On sait que la politique de la main-d'œuvre étrangère est basée en grande partie sur les circulaires... qui souvent ne sont pas connues par toutes les instances officielles !

rendre compte aujourd'hui, car le recul historique manque. Une réactualisation des faits, une vision d'ensemble, une réflexion plus approfondie sera nécessaire au cours des prochains mois.

En 1980, 182 Polonais présentaient une demande d'asile en Suisse. Entre janvier et juin 1981, 178 nouvelles demandes étaient déposées. Dès le mois de juin, une augmentation sensible est intervenue : 113 en juillet, 111 en août, 109 en septembre, 122 en octobre, 159 en novembre, 137 en décembre, soit un total de **929 demandes** individuelles pour 1981. 238 réfugiés ont reçu en 1981 le statut de réfugié politique et 654 dossiers sont en suspens, pour la même année. Pour les Polonais en Suisse *"les demandes d'asile individuelles seront traitées comme toutes les autres demandes"* a-t-on répondu à l'OFP.

Dès le 8.12.1981, l'Autriche submergée par l'arrivée de réfugiés introduisait **l'obligation d'un visa** pour les Polonais. Actuellement, 50.000 Polonais se trouvent dans des camps autrichines et 28.000 d'entre eux ont déposé une demande d'asile auprès de l'Etat autrichien. Depuis le 14.12.1981 les frontières polonaises ont été fermées et l'afflux a cessé. Sollicité par l'Autriche, le HCR a lancé un appel pour des places d'asile. Les USA en ont accepté 4000*, l'Afrique du Sud 1000, l'Australie 1000, le Canada 6000. Le Conseil fédéral a pris la décision d'accepter **1000 réfugiés polonais des camps autrichiens**. Cette décision a été favorablement accueillie par les deux plus importantes œuvres d'entraide : Caritas et la Croix-Rouge suisse. Par contre, L'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière a décidé de ne pas participer à cette action, considérant qu'elle devait réserver ses ressources pour des personnes directement poursuivies pour des motifs politiques. Les réfugiés polonais des camps autrichiens sont arrivés dans ce pays avant le putsch du 13 décembre 1981. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme réfugiés politiques. Rappelons que cette œuvre d'entraide s'est engagée largement pour l'accueil des réfugiés boliviens à Zürich en 1980 et 1981. En Suisse romande, les réticences ont été d'un autre ordre. Le secrétaire général de la section genevoise de la Croix-Rouge suisse, consulté par la centrale de Berne, écrivait en accord avec Caritas au Centre social protestant, au Service régional d'aide aux réfugiés et à M. Fontanet du Département de justice et police de Genève : *"Pour l'action Pologne, n'accepter à Genève que les réfugiés disposant d'une famille ou d'amis pour les accueillir,*

---

* Chiffre dérisoire, si on le compare aux 250.000 Indochinois acceptés par les USA jusqu'en 1980 et l'offre d'un quota supplémentaire de 144.000 personnes faite par le Département d'Etat en 1981, pour les réfugiés indochinois.

c'est-à-dire pour les loger et **les aider dans leur recherche d'emploi".** (lettre du 4.2.1982).

1165 réfugiés entre 25 et 40 ans – dans la pleine force de l'âge – ont été choisis et une partie d'entre eux accueillis selon une "procédure accélérée" à la fin du mois de mars : établissement d'une liste (on évite ainsi le visa), interrogatoire de 1416 candidats par une délégation suisse composée de deux membres de la Croix-Rouge suisse et de trois membres de Caritas, et conduite par F. Ferrier, adjoint au chef de la section des réfugiés de l'OFP, et décision sur la base de critères établis. Procédure exceptionnelle pour que le geste vis-à-vis de l'Autriche et des Polonais soit le plus efficace possible.

Des divergences sont intervenues entre la Croix-Rouge suisse et Caritas sur la manière de recevoir les réfugiés polonais. La Croix-Rouge suisse (responsable des nouveaux centres d'hébergement provisoire de Suisse romande) veut les faire venir le plus rapidement possible en Suisse, tandis que Caritas subordonne leur venue à l'existence d'un logement et d'un travail. **698 offres de travail** ont été fournies à la Croix-Rouge suisse au 20.3.1982, dont 43 en Valais, 52 dans le canton de Vaud, 15 à Genève, 20 à Fribourg, 18 à Neuchâtel, 2 dans le Jura, 182 à Zurich, 255 à Berne, 111 en Argovie. Les réfugiés du **contingent polonais** ont finalement évité le passage dans les centres provisoires d'hébergement.

D'autre part, l'ambassade suisse à Varsovie a délivré jusqu'en janvier 1982 2000 visas de tourisme à des Polonais qui sont actuellement en Suisse. Que feront ces personnes ? Les membres de la délégation de "Solidarnosc", actuellement en Suisse, n'ont pas déposé une demande d'asile et ne veulent pas le faire. Le 11.1.1981, les 10 membres de la délégation ont demandé le permis B humanitaire provisoire. Ils désirent rentrer dans leur pays, préférant ainsi le jugement, la prison, à l'exil. Les militaires polonais semblent vouloir se débarrasser de leurs opposants en les incitant à se réfugier à l'étranger, mais il est peu probable que les militants actifs de "Solidarité" veuillent quitter leur pays.

Dès que la décision suisse concernant le **contingent polonais de 1000 personnes** a été connue dans le camp autrichien de Traiskirchen et dans les 670 hôtels et pensions où ont été placés les Polonais en Autriche, 7000 Polonais se sont déclarés prêts à aller en Suisse. Comment en choisir 1000 dans cet amoncellement de demandes ? L'OFP a fixé des critères à peu près identiques que pour les réfugiés indochinois : 80 o/o de familles avec un ou deux enfants (!), 20 o/o de

célibataires, 47 handicapés. Mais aussi... des **professions utiles au marché du travail suisse** et une **volonté d'intégration** en Suisse. La connaissance d'une des langues nationales a joué un rôle dans le choix. Parmi les premiers arrivants, il y avait 25 o/o de spécialistes en métallurgie, 17 de la construction, 10 de l'hôtellerie, 5 universitaires, 5 du monde artistique (24 Heures du 24.3.1982). Bien que ce critère n'ait pas été annoncé officiellement, des "vagues recommandations" (selon M. Ferrier) avaient signalé aux réfugiés que les professions dans l'hôtellerie, la restauration, les professions manuelles, auraient la préférence ! Tous ces lieux de travail où l'on trouve actuellement en Suisse les saisonniers et les travailleurs clandestins... La radio viennoise, en commentant les critères de choix de la Suisse a parlé *"d'un marché d'esclaves moderne"*. L'OFP a également fait demander aux réfugiés s'ils avaient été contactés par les services de renseignement de leur pays ! L'expérience indochinoise a servi pour les mesures d'intégration officielles. L'OFP et Caritas ont affirmé leur volonté d'un **"placement direct"** en trouvant tout de suite au réfugié un logement et du travail, principalement en Suisse allemande (vu les réticences de la Suisse romande !), et cela en utilisant les ressources de la population et des organisations polonaises.

Plusieurs éléments ont pesé sur les décisions du Conseil fédéral : politique suivie et mesures prises par les USA et les pays européens vis-à-vis de la Pologne et de l'URSS (notamment en ce qui concerne les appels du HCR), crise économique et situation du marché du logement et du travail, réticences de certaines œuvres d'entraide et des cantons, expérience historique avec les réfugiés hongrois et tchèques, "profondeur historique" des liens avec l'Europe de l'Est et sympathies idéologiques.

En ce qui concerne les **demandes d'asile individuelles** en suspens à Berne, le motif de "contrainte morale" (art. 3, al. 2 de la loi) utilisé pour les Hongrois et les Tchèques et pour ce contingent sera-t-il largement invoqué pour les Polonais dont les motifs politiques ne sont pas clairs ?

Soulignons qu'une partie importante des réfugiés polonais posent les mêmes questions que les candidats à l'asile des pays pauvres et les réfugiés "de facto". Certaines œuvres d'entraide comme Caritas ont proposé d'ailleurs des **mesures d'immigration** (permis B humanitaire, permis de séjour transitoire) pour ceux qui ne peuvent pas obtenir l'asile.

Une fois encore, le Conseil fédéral, soucieux de bonnes relations avec l'Autriche, le HCR, et le camp occidental pratique une politique d'asile active par le biais d'un **contingent**, plutôt que de laisser la bride sur le cou aux instances administratives confrontées aux demandes individuelles. Paradoxalement, cette décision intervient après un sérieux coup de frein au flux des réfugiés du Tiers Monde intervenu en janvier 1982, par le biais d'une **"nouvelle stratégie"** face aux demandes d'asile individuelles.

Deux poids, deux mesures pour les réfugiés confrontés aux aléas de la politique d'asile. Etant polonais, ne valait-il pas mieux supporter la promiscuité des camps autrichiens (en supposant que l'on ait la chance de faire partie des 1000 personnes choisies par la Suisse) que de prendre le risque de présenter une demande d'asile individuelle directement en Suisse (238 réfugiés polonais ont reçu l'asile par ce biais en 1981, combien y en aura-t-il à fin 1982 ?). Il vaut mieux, de toute manière, être **réfugié de l'Est** ou polonais que turc ou **réfugié de couleur** en provenance d'une dictature de droite, d'un pays exotique, lointain et... pauvre. Dommage que les hommes ne puissent pas choisir leur couleur de peau, leur pays d'origine pour mettre beaucoup d'atouts dans leur jeu si une fois la situation de leur pays les contraint à l'exil.

Chapitre II

LA LOI FEDERALE SUR L'ASILE

"On n'accorde pas le droit à l'asile, on l'exerce."

Pilet-Golaz

Après une élaboration de quatre ans, la nouvelle loi d'asile et une ordonnance d'application sont entrées en vigueur le 1er janvier 1981. Cette loi a permis de réunir et de codifier les règles éparses en légalisant la pratique actuelle, et de clarifier la procédure d'asile, mais sans apporter toutefois d'innovations substantielles. Nous nous arrêtons ici aux points principaux de la loi. Quels en sont les principes de base ? Quel en est l'intérêt ? Quelles en sont les limites ?

A. PRINCIPES DE BASE DE LA LOI

1. Le droit d'asile, un droit de l'Etat, non du réfugié

Le **droit subjectif** à l'asile – droit pour le candidat à l'asile – n'est pas reconnu dans la nouvelle loi. C'est donc l'Etat qui dispose du droit d'accorder ou de refuser l'asile à une personne en danger. Déjà le Conseiller fédéral Pilet-Golaz répétait souvent : *"On n'accorde pas le droit à l'asile, on l'exerce"*.[1]

En d'autres termes, la Suisse ne veut pas se déclarer "pays d'asile". Plus récemment, M. Furgler a plusieurs fois souligné que la Suisse n'est pas juridiquement un pays d'asile. Avec cette prérogative attachée à la souveraineté de l'Etat, le réfugié est ainsi un "objet" dans les mains **d'un pouvoir abstrait, au-dessus des hommes**, dont il dépend totalement. Le droit d'asile considéré de cette manière entre en contradiction avec les principes de base de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* et la Convention internationale relative au statut des réfugiés de 1951, basées sur le droit de la personne. Il

---

* En particulier l'art. 14, al. 1 : "Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays".

est vrai que si l'on se réclamait de ces principes humanistes, le droit subjectif en découlerait naturellement; mais alors, ce serait tout le système d'émigration et la loi sur les étrangers (dont dépend le statut du réfugié) qui seraient inacceptables sur le fond. Le droit d'asile considéré comme un droit de l'Etat n'accompagne-t-il pas fort bien notre système économique et politique et ne s'inscrit-il pas dans une vision nationaliste et helvéto-centriste, aux antipodes des Droits de l'Homme et d'une solidarité internationaliste ?

Dans la logique et le cadre de la loi actuelle – où l'Etat dispose du droit d'asile – il découle donc que si le réfugié remplit les conditions légales exigées, il reçoit l'asile. Il en découle notamment que l'administration ne peut pas statuer selon sa propre appréciation, mais doit accorder l'asile si les conditions légales sont remplies. Dans cette même logique juridique, précisons aussi que le réfugié *"doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est réfugié"* (art. 12). Il ne suffit donc pas qu'il vienne d'un pays où les droits de l'homme sont bafoués, car il doit encore prouver qu'il est **personnellement** poursuivi et cela est souvent difficile. A propos du droit subjectif à l'asile, un réfugié déclarait : *"Il n'y a que les capitaux qui ont le droit de circuler librement, les hommes persécutés n'ont pas ce droit, même pour sauver leur vie".*

2. Une définition trop étroite et orientée du terme "réfugié"

Comme l'Etat dispose du droit d'asile, c'est lui qui fixe la définition du terme de "réfugié". Rappelons tout d'abord textuellement la définition :

Art. 3 de la loi sur l'asile du 5.10.1979 : définition du terme "réfugié"

1. *Sont des réfugiés les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence,* **sont exposés à de sérieux préjudices** *ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.*
2. *Sont considérés notamment comme sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable.*

3. *Sont également reconnus comme réfugiés, à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent, les conjoints des réfugiés et leurs enfants mineurs.*

Dans l'ensemble, cette définition correspond à celle qui figure à l'article premier de la Convention internationale de 1951. La loi suisse utilise le terme de "sérieux préjudices" pour définir la "persécution" dont souffrent les réfugiés. Un élargissement de la notion de persécution intervient avec l'alinéa 2, à savoir *"les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable"*.

Ph. Chapatte (chef du service des réfugiés de l'OFP) précise que *"cette extension tient compte du fait que dans certains Etats totalitaires, la persécution ne se manifeste pas toujours de manière violente et brutale en s'attaquant à la vie, à l'intégrité corporelle et à la liberté de la personne, mais elle use souvent de méthodes plus insidieuses qui sapent la résistance morale des opposants au régime"*[2]. Comme on l'a vu, ce motif de persécution a commencé à être utilisé dans la pratique de l'OFP à l'égard des Hongrois en 1956, et ensuite surtout à l'égard des réfugiés des pays de l'Est. Cette définition du réfugié est un progrès par rapport à celle de la Convention de 1951, mais dans la pratique elle ne s'applique pas aux nouveaux réfugiés des pays non européens qui se présentent aux portes de la Suisse et pour lesquels la notion de persécution revêt des formes qui ne sont pas prises en compte par la loi actuelle (par exemple la persécution familiale dans le cas des mariages forcés, les jeunes filles et les femmes persécutées ou massacrées en vengeance de l'honneur familial, la situation des minorités ethniques comme les Kurdes, les Arméniens, la famine, les persécutions tribales, les persécutions par des groupes para-militaires, etc.). Cette définition exclut aussi les **objecteurs de conscience**. Sur ce point, la **loi est en recul** par rapport à la pratique antérieure.

3. Refus de l'asile pour "actes répréhensibles" et menace à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 8)

Cet article affirme le droit pour tout Etat de ne pas accorder l'asile politique à *"celui qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet"*. Il est en soi une atteinte au principe de l'asile. L'article 8 nie en particulier l'asile *"à l'étranger qui en paraît indigne en raison "d'actes répréhensibles"*. Que signifie

ce terme ? Dans la loi, "acte répréhensible" est un terme extrêmement vague et peut se prêter aux interprétations les plus diverses. Le Message sur l'asile du 31.8.1977 précise la notion "d'indignité" pour cause "d'actes répréhensibles". Il s'agit de "crime contre la paix", de "crime de guerre", de "crime contre l'humanité", de "crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil". L'asile est aussi refusé à des personnes qui *"se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies"* (p. 16). De toute manière, malgré ces précisions du Message, la loi laisse une marge d'appréciations immense, ce qui peut permettre une pratique abusive et porter atteinte aux Droits de l'Homme, notamment au droit d'asile considéré dans l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : *"Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays".*

Signalons à propos de cet article **qu'un recul légal et jurisprudentiel** est intervenu à propos des conditions de l'octroi de l'asile. Au XIXème siècle, le "crime de sang" n'était pas un motif pouvant empêcher l'octroi de l'asile. Il est vrai qu'à l'époque la bourgeoisie radicale et libérale était sensible à des luttes qui visaient l'instauration d'un ordre politique proche du sien et donc le débat sur les moyens d'instaurer ce nouvel ordre politique se donnait sur d'autres bases ! La définition d'indignité trop vague de cet article 8 – ainsi que la non reconnaissance de l'objection de conscience – peut expliquer le nombre extrêmement bas de **réfugiés européens de l'Ouest** (basques, irlandais, français, italiens, allemands) accueillis actuellement en Suisse (voir tableau no 7). Il peut expliquer également le refus de l'asile à des membres d'organisations armées d'Amérique latine et d'Afrique (Tupamaros d'Uruguay, Montoneros d'Argentine entre autres).

Cet article donne la possibilité aux autorités administratives de fermer les portes de la Suisse à des personnes pour qui la voie armée apparaît, dans certaines circonstances historiques, l'unique voie politique praticable. Si demain par exemple, des membres du Front sandiniste de libération nationale du Nicaragua, du Front Farabundo Marti de libération nationale du Salvador ou de l'Unité révolutionnaire nationale du Guatamala, ou même de l'opposition armée en Afghanistan ou en Pologne doivent fuir leur pays, l'asile pourra leur être refusé en Suisse sur la base d'une application restrictive de l'article 8.

Cet article intervient alors que la Convention européenne sur la répression du terrorisme a mis en cause la distinction fondamentale établie depuis le XIXème siècle entre infractions politiques et infrac-

tions de droit commun et que *"l'extradition, acte de solidarité répressive, a quitté les sphères souveraines des rapports internationaux pour être soumise au contrôle du droit commun"*[3] et en cela est une atteinte directe au **droit d'asile.**

Cet article 8 de la loi suisse d'octobre 1979 appliqué restrictivement à d'autres moments historiques aurait signifié que la Suisse refusait d'octroyer l'asile à Mazzini, à Bakounine ou même plus récemment au Général de Gaulle, à des membres de la résistance française ou à des partisans italiens s'ils en avaient fait la demande !

4. Séjour dans un pays tiers : un des articles les plus controversés

La demande d'asile présentée par un étranger en Suisse est rejetée si, avant d'entrer en Suisse, celui-ci a séjourné plus de 20 jours (art. 6 de la loi et art. 2 de l'ordonnance) dans un pays tiers où il peut retourner. Pour obtenir l'asile, après avoir dû apporter les preuves de sa persécution, le réfugié doit prouver qu'il est "venu directement en Suisse". *"Par cette prescription, on veut empêcher que des camps entiers de réfugiés se mettent en route vers la Suisse en espérant être mieux pris en charge ici que dans le pays d'asile"*[4]. Cet article est celui qui est le plus souvent invoqué pour refuser l'octroi de l'asile à des personnes en provenance d'autres continents : les disparus d'Argentine qui reprennent pied en Espagne avant d'arriver en Suisse, les Chiliens qui arrivent à Madrid et y restent avant de se rendre en train en Suisse (le voyage le moins cher !), les étudiants ou les travailleurs du Zaïre qui ne peuvent plus rester en Angola où ils ont trouvé provisoirement asile à cause des conditions de survie et de problèmes de sécurité, les Erythréens qui se rendent d'abord en Italie (leur ancienne patrie coloniale) avant de chercher asile en Suisse, etc.

5. Une procédure plus claire

a) Demande d'asile présentée dans le pays (art. 14 de la loi)

Un étranger qui se trouve en Suisse présente sa demande d'asile à l'autorité cantonale (ou communale si le canton le prévoit). Cette autorité ne peut donc refuser d'enregistrer une demande d'asile en prétextant qu'elle est sans espoir. Des abus existent malgré tout, comme

nous le verrons. Ce sont en principe toujours des autorités de police qui reçoivent la demande, sauf à Genève où une loi donne compétence à **l'autorité civile** (Contrôle des habitants) pour recevoir les demandes d'asile.

b) **Demande d'asile présentée à la frontière** (art. 13 de la loi et art. 5 de l'ordonnance)

Cet article clarifie les compétences des autorités de douane, pour éviter que le principe de non-refoulement (art. 45) ne soit violé. Une amélioration a été apportée : *"les demandes d'asile présentées au contrôle-frontière sur les aérodromes sont traitées comme des demandes d'asile présentées à la frontière. Le pays d'où l'avion s'est envolé à destination de la Suisse est considéré comme pays limotrophe".* Le réfugié est donc traité comme s'il était poursuivi dans un pays voisin et il peut donc entrer en Suisse pour déposer une demande d'asile. Amnesty International, qui reçoit régulièrement des appels désespérés depuis les halls de transit, a souligné cette nouveauté de la loi qui lui permet une intervention plus efficace.

c) **Le recours**

La nouvelle loi a introduit la possibilité de recours en deuxième instance auprès du Tribunal fédéral, en cas de **retrait de l'asile.**

6. Intégration à la politique et à la pratique d'asile internationale

Dans la Convention de 1951, relative au statut des réfugiés, l'article 35 fixe le principe de la coopération entre le HCR et les "Etats contractants". L'article 48 de la loi d'asile suisse d'octobre 1979, prévoit, quant à lui, que *"la Confédération participe aux efforts entrepris sur le plan international pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés. Elle soutient l'activité des œuvres d'entraide internationales. Elle collabore notamment avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés".* Cet article a donc formalisé l'institutionalisation de la collaboration avec les organismes qui s'occupent des réfugiés comme le CIME, le CICR et, en particulier, le HCR.

Par ailleurs, l'article 7 de l'ordonnance qui prévoit qu' "**En cas de doute**, *l'office fédéral consulte le Haut Commissariat des Nations*

Unies pour les réfugiés", a formalisé les contacts entre le HCR et l'OFP pour la procédure d'asile. L'ordonnance prévoit donc que ces contacts ont lieu "en cas de doute", mais il semble que, dans la pratique, ces contacts aient souvent lieu entre le HCR, l'OFP et la commission de recours du DFJP, surtout en ce qui concerne l'admission à la frontière et la procédure d'asile.

Rappelons aussi que la Suisse (qui représente également le Liechtenstein), fait partie du comité exécutif du HCR qui compte 40 membres et qui, une fois par an, décide des actions du HCR en ce qui concerne la protection juridique et l'assistance aux réfugiés. Il est évident que les rapports de force de la scène internationale n'épargnent pas le problème des réfugiés et cela malgré le statut du HCR. Selon des sources bien informées, il semble que la Suisse ait adopté souvent des attitudes courageuses et que ces attitudes, paradoxalement, aient été plus libérales que des décisions d'octroi d'asile prises à Berne. L'affirmation de principes humanitaires – un des piliers de la politique étrangère suisse –, la défense des Droits de l'Homme, seraient-elles plus payantes sur la scène internationale qu'aux portes de la Suisse et dans d'obscurs bureaux de fonctionnaires ?

Comme nous l'avons vu dans la partie de cette étude qui aborde la politique d'asile au XXème siècle, une bonne collaboration (à part le refus d'accepter un contingent d'Argentins et le contingent extrêmement réduit de Chiliens) existe entre le HCR et la Suisse en ce qui concerne la "réinstallation" des réfugiés accueillis par contingent (Vietnamiens, Polonais) et des **handicapés** (10 réfugiés handicapés en moyenne par an alors que les grands pays d'immigration n'acceptent que des réfugiés jeunes et qualifiés aptes à s'intégrer au marché du travail).

Le HCR a beaucoup œuvré pour la protection juridique de l'asile. Les relations existant entre le HCR et la Suisse ont permis à ce propos la prise en compte, lors de l'élaboration de la nouvelle loi d'asile, de conditions plus libérales dans l'octroi de l'asile et en particulier pour les demandes présentées à la frontière.

Les propos de M. Barton de la section Information du HCR confirment la bonne qualité des rapports existant entre le HCR et la Suisse : *"Les relations entre le HCR et le gouvernement suisse sont parmi les plus privilégiées. Elles sont directes, vu notre siège à Genève, alors que dans d'autres pays nous ouvrons une filiale. Nous consultons la Division de police pour l'attribution des contingents et la Division de police nous consulte dans les cas particuliers d'attribution*

de l'asile. Je suis plein d'éloges pour les autorités suisses. Elles répondent d'une manière qui correspond aux demandes du HCR."

Sans pouvoir analyser dans le détail, ni évaluer la pratique de cette intégration, on peut cependant se poser au moins trois questions à partir de quelques événements survenus ces dernières années :

1) L'intégration de la Suisse au HCR doit-elle impliquer un traitement discriminatoire vis-à-vis des réfugiés qui se présentent individuellement aux portes de la Suisse ? Comme nous le verrons plus loin, il existe deux poids, deux mesures pour les réfugiés qui arrivent **individuellement** en Suisse et ceux qui arrivent par **contingents** (dans l'octroi de l'asile, dans la procédure de l'octroi de l'asile, dans la politique d'intégration notamment).

2) Par l'intégration au HCR, la Suisse renforce un organisme international chargé de la protection des réfugiés, qui agit au niveau des Etats. Mais lorsque les intérêts de certains groupes sociaux (minorités par ex.,) ou de personnes persécutées ne correspondent pas aux intérêts des Etats-Nations, la Suisse doit-elle s'aligner inconditionnellement sur la politique du HCR ? Rappelons à ce propos un exemple illustratif choisi parmi d'autres : La Convention de 1951 ne reconnaît pas comme motif de persécution pouvant donner droit à l'asile le cas des jeunes filles et des femmes persécutées et massacrées pour sauver l'honneur familial. La Suisse, dans la droite ligne du HCR, ne reconnaît pas non plus cette forme de persécution dans la nouvelle loi d'asile. Certaines de ces femmes qui ont sollicité l'asile ont essuyé un refus et Berne leur a discrètement octroyé un permis B humanitaire "à condition qu'on n'en parle pas trop publiquement". A la même période, la Suisse acceptait de nombreux réfugiés de l'Est européen sur la base du fameux alinéa 2 de l'article 3 introduit dans la nouvelle loi d'asile qui considère "une pression psychique insupportable" comme persécution !

3) L'intégration de la Suisse au HCR permet-elle l'existence et les actions de mouvements spécifiques et autonomes œuvrant pour la défense des réfugiés et qui apparaissent souvent moins liés aux intérêts des Etats-Nations que des réfugiés ? La colère d'Edmond Kaiser, responsable de Terre des Hommes lorsque le prix Nobel de la Paix a été remis au HCR en 1981 avait précisément pour origine les limites de l'action du HCR. Il écrivait dans l'*Illustré* (11.11.1981) : "**On se demande comment un "prix" quelconque peut bien avoir été décerné à une pareille institution incarnation parfaite de l'opulente et mer-**

deuse élite que constituent les cadres "pensants" des organisations internationales". Cette violence verbale visait à une remise en cause du rôle trop important dévolu au HCR qui selon lui ne dispose ni des moyens pour la politique qu'il devrait mener (la protection des réfugiés), ni de l'indépendance nécessaire à ses actions. Terre des Hommes en a fait l'expérience à plusieurs reprises : en visitant un camp de réfugiés en Ouganda, dans l'absence de protection des bateaux de réfugiés du Sud-est asiatique, dans la défense des femmes persécutées par leur famille, et en particulier en décembre 1979 lorsqu'elle a dénombré des milliers d'enfants cambodgiens "non accompagnés" survivant seuls derrière les barbelés des camps. Terre des Hommes a proposé au début décembre 1979 à M. Furgler de faire venir en Suisse une trentaine de ces enfants. M. Furgler a répondu tout d'abord positivement. A la suite d'instructions du HCR argumentant que les actions en faveur des enfants réfugiés cambodgiens ne devaient pas accentuer le dépeuplement du Cambodge et qu'il ne s'agissait pas *"d'arracher ces enfants à leur culture et à leur milieu"*, M. Furgler s'est retranché derrière les mêmes arguments pour refuser quelques jours plus tard l'arrivée de ces enfants. E. Kaiser s'insurgeait devant cette décision : *"Le destin des enfants non accompagnés ne dépend absolument pas d'eux-mêmes, ni des peuples, mais des intérêts et de la fantaisie des gouvernements d'accueil définitifs ou des philosophies ou des doctrines des organisations internationales ou humanitaires"*. Il écrivait par ailleurs : **"Il importe de reprendre notre âme, notre conscience et nos pouvoirs, des mains indignes (le Pouvoir national et international) auxquelles nous les avions aveuglément délégués et remis"** (Vol de Nuit no 12/13, mars 1982). Il est hors du propos de cette étude de trancher sur l'opportunité de la décision du HCR et de M. Furgler, mais ces événements laissent apparaître que les objectifs, les moyens, les formes d'actions des organismes internationaux ne répondent pas forcément à tous les problèmes des réfugiés et doivent être constamment interrogés, notamment par des formes d'action parallèles et autonomes. Ces actions doivent aussi être prises en compte par la Confédération.

B. LA CONVENTION EUROPEENNE CONTRE LE TERRORISME, UNE ATTEINTE AU DROIT D'ASILE

Une convention de la Communauté européenne signée par la Suisse met en cause le droit d'asile. Il convient d'en parler brièvement ici. La Convention européenne sur la répression du terrorisme, inspirée par l'Allemagne, a été signée en avril 1977 par les 19 pays du Conseil de l'Europe, dont la Suisse. Son but est de faciliter la répression du terrorisme. Son objet : faciliter l'extradition. En Suisse, cette convention n'a pas encore été soumise à la ratification des Chambres fédérales.

Cette convention comporte plusieurs dispositions qui reviennent à mettre en cause la distinction fondamentale établie au XIXème siècle entre les infractions politiques et les infractions de droit commun. Elle est une nouvelle menace pour les libertés individuelles, surtout dans son atteinte directe au **droit d'asile**. L'extradition pour des délits politiques peut donc être mise en œuvre, même pour les réfugiés. Plus précisément, en quoi cette Convention de Strasbourg comporte-t-elle de très graves dangers pour le droit d'asile ?

L'article 33 de la Convention de 1951 admet l'expulsion ou le refoulement d'un réfugié *"sur les frontières du territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée"* s'il *"y a des raisons sérieuses de considérer ce réfugié comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve"*, ou lorsque *"ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, il constitue une menace pour la communauté dudit pays"*. La loi suisse sur l'asile quant à elle, prévoit l'expulsion si le réfugié *"compromet la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse ou s'il a porté gravement atteinte à l'ordre public"* (art. 43). La combinaison de cet article et de la Convention de Strasbourg représente un danger grave pour le réfugié.

En effet, la Convention de Strasbourg ne contient pas de clause spéciale pour les auteurs d'infractions qui ont la qualité de réfugiés. Ceux-ci sont donc soumis au droit commun du régime répressif qu'elle institue.

L'art. 33 de la Convention de 1951 et l'art. 43 de la loi suisse sur l'asile sont rédigés en termes très généraux. Ils laissent donc à l'Etat une trop grande liberté d'appréciation. Mais comme les lois d'asile visent la protection du réfugié, ces articles n'étaient pratiquement jamais utilisés. Désormais, la Convention de Strasbourg renforce la pos-

sibilité d'application de l'art. 33 de la Convention de 1951 et de l'art. 43 de la loi d'asile suisse.

Il est donc à craindre, qu'avec la Convention de Strasbourg, on revienne sur un principe fondamental qui avait été acquis et qui stipulait qu'un réfugié ne peut être expulsé vers son Etat d'origine ou vers un autre Etat où sa vie ou sa liberté sont en danger.

Un autre point important : une personne qui commettrait une des infractions prévues par les art. 1 et 2 de la Convention de Strasbourg ne peut plus se prévaloir du caractère politique de son acte pour demander l'asile, car elle serait considérée comme un délinquant de droit commun. Il en résulte une grande restriction à l'octroi du droit d'asile.

Chapitre III

DES CONSTATS, UNE REFLEXION SUR L'ASILE EN SUISSE

"La vérité est une chienne qu'on renvoie à la niche. Il est fatal qu'elle soit chassée à coups de fouet."

Shakespeare

Tant au XIXème siècle que durant ces trente dernières années, les déclarations officielles se sont succédées pour dépeindre une politique d'asile suisse généreuse, ouverte et libérale. La politique bien sûr, *"c'est l'art de créer des faits, de dominer en se jouant des événements et des hommes"*, écrivait Beaumarchais. Pourtant la réalité contredit l'image d'Epinal. En 1957, le rapport Ludwig élaboré à l'intention du Conseil fédéral[6] dénonçait la politique d'asile officielle vis-à-vis des juifs pendant la Deuxième Guerre mondiale. E. Bonjour[7] et J.B. Mouroux[8] ont aussi décrit sans complaisance les principaux événements de cette période. Plus récemment, des études de J.-Cl. Favez et de B. Prongué[9] ont approfondi la question. Pour la période actuelle, il existe plusieurs études partielles intéressantes, mais on ne dispose malheureusement pas d'étude systématique de l'ensemble de la politique d'asile depuis la guerre.

Cependant, les chiffres, les communiqués de presse, les rapports de tous ordres, la chronologie des faits, les témoignages directs sont parlants. Peu à peu le profil se dessine et l'image révèle à travers le flou des déclarations humanitaires une cohérence bien différente de celle qui est généralement déclarée, voire des contradictions d'où l'ambiguïté n'est pas absente, des hypocrisies même. Quelles sont-elles ? On n'aime pas... surcharger le bateau ! Les portes de la Suisse déclarées grandes ouvertes sont en fait trop souvent entrebaillées et même fermées pour certains. La politique d'asile est **ambigüe, prudente, sélective** et **intéressée**. La non-reconnaissance du droit subjectif dans la loi d'asile adoptée en 1979 en est la confirmation juridique. Dans la pratique d'asile, la Suisse accepte comme réfugiés politiques **ceux qu'elle choisit et non**, d'abord, **ceux qui cherchent refuge et protection.**

Les considérations de politique internationale (image humanitaire, appartenance au camp occidental) et de politique intérieure (fluctuations du marché du logement et du travail, vagues de xénophobie, tolérance des cantons les plus sollicités et des œuvres d'entraide, etc.) guident les choix et les orientations de la politique d'asile.

A un autre niveau, l'empirisme administratif tire les leçons des expériences accumulées et dessine les grands axes des aménagements futurs. L'institutionalisation de la politique d'asile, commencée à la fin du XIXème siècle, se complexifie. Ce processus bureaucratique pèse de plus en plus sur les individus et les décisions.

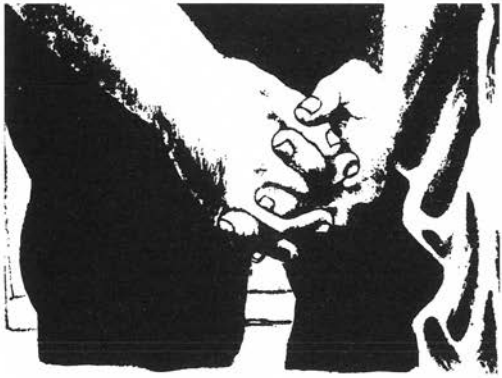
Comme nous l'avons vu, ces dix dernières années, à part les 7880 Indochinois accueillis dans leur majorité par "programmes spéciaux", la Suisse a octroyé l'asile à une moyenne de **1000 à 1200 personnes par an** seulement, chiffre qu'elle semble s'être fixé malgré l'augmentation des demandes individuelles d'asile (voir tableau no 3). En cela elle ne se distingue pas des pays occidentaux.

Qu'est-ce qui détermine en fait la politique d'asile dans la pratique ?

A. LES BESOINS DE L'ECONOMIE SUISSE

A une époque où l'économie suisse, en pleine croissance, avait un grand besoin de bras qualifiés, les 7000 Hongrois, les 12.000 Tchèques n'ont-ils pas été une aubaine pour la Suisse ? Avec l'apparition sur la scène internationale des pays du Tiers Monde et le déclenchement de la crise économique mondiale, la Suisse n'a plus accueilli, en moyenne, que 1000 à 1200 réfugiés ayant déposé une demande d'asile individuelle, malgré que les demandes individuelles aient augmenté de 1085 en 1977 à **4226 en 1981**. Dans les services sociaux confrontés tous les jours aux nécessités du marché du travail, on affirme que les personnes qui déposent une demande d'asile en provenance d'autres continents, dont la proportion a sensiblement augmenté (de 12 o/o en 1971 à 39 o/o en 1981 pour les demandes individuelles)*, répondent en majorité aux besoins d'une main-d'œuvre sous-qualifiée. A cause des limitations de la main-d'œuvre étrangère, il existe un "trou" à ce niveau dans le marché du travail. Les réfugiés ont l'avantage d'être hors contingent, c'est-à-dire de bénéficier d'un permis de travail. Avec les candidats à l'asile et les réfugiés "de facto", ils viennent ainsi, pour la plupart, grossir le sous-prolétariat et le prolétariat le moins favorisé de Suisse.

Les impératifs économiques pèsent lourd dans la balance des décisions. Cependant les nécessités d'une politique étrangère basée sur des actions humanitaires jouent un rôle plus important encore. On l'a vu avec les réfugiés indochinois.



* Pour les réfugiés admis en Suisse, la proportion est légèrement inférieure : les réfugiés d'autres continents représentent 5 o/o en 1971, 25 o/o en 1981.

B. LES NECESSITES DE POLITIQUE INTERNATIONALE ET INTERIEURE

1. Les ambiguïtés de la politique humanitaire

M. Furgler déclarait devant le Conseil national le 21.3.1974 qu'*"une politique d'asile bien comprise, engagée envers l'humanité et pratiquée dans un esprit de solidarité internationale souligne aussi particulièrement notre* **neutralité** *et de ce fait notre rôle et notre engagement dans la* **communauté internationale des peuples**".

"La neutralité dès son origine apparaît comme une des conditions de l'unité et donc de l'existence de la Confédération"[10] écrit J. Freymond. En effet, historiquement, la neutralité est étroitement liée avec les conditions géopolitiques (petit Etat au centre de l'Europe), économiques particulières de la Suisse et elle a été du XVIème siècle à la fin du XIXème siècle un facteur de stabilisation européenne. A partir de 1947, avec l'introduction par Max Petitpierre de la notion de "Neutralité-Solidarité", la Suisse s'est engagée au niveau international dans la **voie humanitaire** et dans celle de la **médiation** dans les conflits entre divers Etats. Dans ce rôle de médiateur (certains disent de "commis" en l'absence d'une politique étrangère !), elle a représenté ainsi plus de vingt Etats jusqu'à ce jour. La neutralité est devenue alors l'instrument de la survie moderne de la Suisse : *"Sa survie économique passe par une absence de politique étrangère ou, si l'on préfère, sa politique étrangère se réduit à sa politique commerciale"*[11]. D'autres pensent aussi que si la neutralité peut être doublée de certaines actions de solidarité, *"cette négativité elle-même ne peut jamais être réduite par de telles actions. Pour quiconque voulant être neutre, il n'existe qu'une seule neutralité. Personne ne peut être un peu neutre. Cette tentative se heurterait à la logique"*[12]. Sans analyser en détail les principes et la genèse de la neutralité, sans entrer plus avant dans le débat sur la "positivité"[13] ou la "négativité"[14] de la neutralité, essayons de voir si dans les faits l'asile et la neutralité ne sont pas contradictoires, s'il y a compatibilité entre la neutralité et *"l'engagement de la Suisse dans la communauté des nations"* à propos de l'asile. Et en particulier, essayons de voir **qui** la Suisse reconnaît comme "communauté internationale des peuples" dans la pratique d'asile pratiquée ?

La Suisse a manifesté la volonté de cet engagement en signant le protocole de l'ONU sur les réfugiés de 1968, mais comment est-il mis

en œuvre ? Il existe des **discriminations flagrantes** dans l'octroi de l'asile entre les réfugiés de l'Est européen et les réfugiés des autres continents. Tant les normes juridiques, les pratiques administratives et policières que les discours officiels manifestent une **non reconnaissance des réfugiés des autres continents** qui se présentent individuellement aux frontières helvétiques.

Les **réfugiés des régimes communistes européens** sont favorisés au détriment des autres. On s'en aperçoit tant au niveau de la politique d'asile active (contingents) qu'à celui des octrois d'asile individuels (voir tableaux no 3, 4, 5, 6).

Les **réfugiés de l'Est** représentent toujours la plus grande proportion des réfugiés admis individuellement (1970 : 93,5 o/o; 1981 : 75 o/o). Pour relativiser ce constat, on peut argumenter que les victimes de la dictature des colonels grecs de 1967 à 1974 et les déserteurs portugais qui refusaient de faire leur service militaire en Angola sont venus en Suisse comme travailleurs migrants à une époque où cela était possible, qu'ils n'ont donc pas eu à demander l'asile politique, et que la Suisse n'a donc pas eu l'occasion de la leur refuser. Est-ce un argument valable ou de facilité ? La Suisse aurait-elle été généreuse pour ces demandes si elles avaient été plus nombreuses ? L'a-t-elle été pour les républicains espagnols ? Pour les sympathisants du FLN algérien ? L'est-elle actuellement pour les réfugiés européens ? Pourquoi alors a-t-elle mené plus tard une politique si restrictive vis-à-vis des réfugiés chiliens, argentins, africains, turcs ?

Le critère de la "pression psychologique insupportable" (art. 3, al. 2 loi d'asile) qui élargit considérablement la notion de persécution par rapport à la Convention de 1951, a été introduit dans la pratique en Suisse pour les Hongrois en 1956. Il a été utilisé surtout pour les candidats à l'asile des pays de l'Est, et même pour les réfugiés polonais en provenance d'Autriche qui ont quitté la Pologne avant le coup d'Etat, donc avant d'être en danger. Le critère de la contrainte morale est donc nécessaire pour les accepter comme réfugiés, comme pour la plupart des réfugiés tchèques et hongrois. Pour les autorités suisses, la pression psychologique semble donc avoir différé selon que l'on vit dans une dictature de droite d'un pays du Tiers Monde, ou dans un pays communiste. Il est vrai que l'utilisation de ce critère pour les réfugiés africains, latino-américains, moyen-orientaux, pourrait mener à des débordements incontrôlables. Dans les conditions actuelles d'une augmentation quasi exponentielle des demandes d'asile, ce critère pourra difficilement continuer à être utili-

sé. Il risque même d'être utilisé de manière restrictive pour les réfugiés de l'Est si la situation intérieure de la Suisse devient difficile.

Malgré l'adhésion au **Protocole des Nations Unies**, en 1968, qui a impliqué la reconnaissance des réfugiés d'autres continents, la Suisse a limité considérablement l'admission des réfugiés du Tiers Monde (réfugiés de l'est : 46,7 o/o; Amérique latine, Afrique, Asie : 53,3 o/o, jusqu'en 1977), malgré l'augmentation des demandes de ces continents.

Son engagement ultérieur dans une politique active vis-à-vis des réfugiés indochinois a été l'occasion d'une intégration pratique aux organismes officiels internationaux. La prise en charge par contingents des réfugiés indochinois a eu pour conséquence – malgré l'augmentation des demandes – **une baisse importante** (de 50 o/o à 20 o/o) **dans l'admission individuelle des réfugiés des autres continents** en 1978, 1979, 1980, 1981 (voir tableau no 6). Cette intégration internationale a été mise en forme, en 1979, dans la loi d'asile qui institutionalise les rapports entre la Suisse et le HCR. La Suisse a pu ainsi déployer une **stratégie humanitaire** qu'elle poursuit auprès de ces organismes et auprès du camp occidental. Le conseiller fédéral Pierre Aubert ne déclarait-il pas le 4.12.1981 que **"l'aide humanitaire de la Suisse est la plus belle carte de visite de notre politique étrangère"**.

Toutefois notre politique étrangère, généreuse vis-à-vis de certaines régions du Tiers Monde, se joue **sur les scènes internationales**, mais pas **à nos portes**. Les réfugiés des autres continents qui présentent des demandes individuelles n'intéressent pas la Suisse (voir tableau no 6), sauf s'ils peuvent intervenir comme marge de manœuvre pour disposer d'une main-d'œuvre sous qualifiée ou, dans certains cas, très spécialisée. On ne comprendrait pas, sinon, pourquoi il existe une telle proportion de refus des demandes déposées par les ressortissants du Tiers Monde, ni les pratiques de pression, d'expulsions, ni les discriminations de traitement.

Un autre domaine où l'incompatibilité de la neutralité et de "l'engagement de la Suisse dans la communauté internationale des peuples" peut exister est lorsque dans les pays qui ont des camps de réfugiés sur leur territoire (le Honduras par exemple qui reçoit des réfugiés salvadoriens) la protection nécessaire ne leur est pas fournie. La Suisse condamnera-t-elle l'attitude de ces pays vis-à-vis des réfugiés ?

2. Les implications de l'appartenance au bloc des pays riches

Mais pourquoi ces discriminations ? La réponse à cette question n'est pas univoque. Nous avons vu les particularités du système d'asile et certaines ambiguïtés de la politique humanitaire suisse. La question doit aussi être abordée à un niveau plus général, celui des rapports Nord-Sud, celui des rapports de domination et d'exploitation instaurés par la société industrielle capitaliste avancée, sur les pays et les zones du monde les plus pauvres.

La Suisse fait partie des pays riches de l'hémisphère nord. C'est à partir de ce lieu que sa neutralité et sa politique d'asile s'exercent aujourd'hui. La scène s'est déplacée de l'Europe à la planète ! Dans ce cadre et dans la pratique, il n'y a pas "une", mais "des" neutralités, comme il n'y a pas une définition de l'asile mise en œuvre, mais plusieurs qui se chevauchent, sont contradictoires ou même s'excluent. Quelle est la signification de cette multiplicité de définitions que l'on retrouve d'ailleurs également dans les diverses périodes historiques de la deuxième moitié de ce siècle (après-guerre, guerre froide, détente, durcissement des relations internationales) ? Rappelons par exemple que la définition de "réfugié" et de la notion de "persécution" retenue dans la loi d'asile suisse du 5 octobre 1979 (art. 3) exclut d'autres formes de persécutions, ce qui a des effets bien tangibles : fermeture des frontières suisses à certaines personnes en danger.

Cette manière de procéder laisse apparaître un phénomène curieux : il existe des conditions politiques génératrices de demandes d'asile qui sont "indignes" politiquement, socialement, culturellement, de l'asile et qui relèvent génériquement de l'immigration... ou bien encore de formes sociales pré-étatiques, pré-capitalistes, culturelles, familiales, tribales, etc. Suivant les modalités de la définition du Politique dans les sociétés riches du Nord, d'autres formes du Politique appartenant à des sociétés dominées et différentes sont exclues. Ce qui est donc en cause finalement – et contenu dans ce mécanisme discriminatoire – c'est la définition même du "politique" et de "l'asile", c'est-à-dire ce qui permet à une personne qui demande l'asile d'être reconnue comme "victime" de pratiques politiques "dignes" d'être condamnées, donc d'une certaine manière "dignes" d'être reconnues comme justiciables par notre morale politique... Cette discrimination envers la personne ou les groupes susceptibles de recevoir l'asile, ne l'est pas moins envers les Etats. Refuser l'asile,

par les barrières juridiques et administratives, c'est en même temps refuser de reconnaître au pays que le réfugié fuit, un statut de pays "digne" d'une politique rationnelle (la nôtre) et "digne" d'une existence politique. Finalement, quelle image de nos relations avec les pays du Tiers Monde qui sont aussi hiérarchisés entre eux selon le même principe, de notre manière de concevoir et de pratiquer l'asile nous renvoie-t-elle ?

3. Le spectre de la xénophobie

La crainte de la surpopulation étrangère est un des motifs invoqués pour une politique d'asile prudente et restrictive, comme pour une politique d'immigration étroite. Le sentiment xénophobe a une profondeur historique certaine dans la population et chez les fonctionnaires qui doivent traiter les demandes d'asile. Il apparaît en Suisse déjà avant la première guerre mondiale où les étrangers représentaient le 15 o/o de la population résidente en Suisse. Malgré une stabilisation à un niveau relativement élevé de la population étrangère (14,15 o/o), la peur de l'étranger subsiste. Le sociologue U. Windisch[15] a mis en relief certains mécanismes fondamentaux socio-cognitifs de la pensée xénophobe comme par exemple le nationalisme, la biologisation du social, la généralisation, l'homogénéisation, l'essentialisation, la naturalisation qui accompagnent une vision du monde a-historique, a-structurelle, a-relationnelle, a-déterministe. Cette peur de l'étranger peut se transformer en racisme ouvert à des moments de crise sociale intérieure ou d'événements historiques graves.

La société suisse n'étant pas homogène, on peut penser que ces mécanismes socio-cognitifs ne sont pas identiques dans tous les groupes sociaux, ou s'ils le sont, on peut alors se demander comment ils sont produits. C. Guillaumin a montré que le racisme est dans l'opinion publique comme dans les sciences humaines abordé comme une **spécificité** et que si l'on veut comprendre le phénomène xénophobe ou raciste, il s'agit au contraire d'essayer de caractériser **la société qui les engendre**. La question se transforme alors. L'objet à étudier n'est plus le racisme en soi, la xénéphobie, mais la société qui dans la dynamique de son existence rejette, "altérise" certains groupes sociaux et que cette altérité est *"le reflet de la distribution du pouvoir dans notre société"*[16]. A partir d'un certain moment historique – le moment

en fait où la transcendance, le sacré, se sont déplacés dans la Nature, le rôle du théologique étant dévolu au biologique – *"chaque groupe humain disposant de pouvoir s'est considéré, ethnocentrisme bien connu, comme le prototype de l'humain, comme l'humain en soi"* (p. 6) et a nié depuis lors aux autres un **statut de sujet**. Quelles sont les implications de ce regard théorique – que nous n'avons fait qu'esquisser bien incomplètement – pour la xénophobie et sa relation à l'asile ? Si l'on veut comprendre les composantes de l'attitude xénophobe vis-à-vis des étrangers et des réfugiés, il s'agit de saisir **qui est la société suisse** et en fonction de ce qu'elle est, qui elle "altérise", et comment cela se passe. A propos des travailleurs étrangers en France, B. Grannotier a souligné que *"le racisme, la xénophobie ne sont pas immuables, mais dépendent beaucoup de la puissance respective de la propagande raciste et des efforts d'éducation de l'opinion"*[17]. En ce qui concerne les réfugiés en Suisse – sans avoir ni le temps, ni les moyens dans le cadre de cette étude d'aborder systématiquement cette question – on peut se demander dans quelle mesure la politique d'asile officielle produit la xénophobie ? La réponse à cette question permettrait peut-être de saisir les raisons de certaines attitudes contradictoires du peuple suisse vis-à-vis de catégories différentes de réfugiés (réfugiés de l'Est européen, indochinois, polonais, africains, chiliens...). Après que la crise du logement et le chômage aient été invoqués comme freins d'une politique d'asile libérale, on ne peut, par exemple, que s'étonner que pour l'arrivée du contingent polonais en mars 1982, **698 offres de travail** aient été fournies à la Croix-Rouge suisse en un temps record pour les 1000 Polonais avant leur arrivée, alors que les autres réfugiés arrivés individuellement ont une peine inouïe à trouver du travail. D'autre part, on peut se demander si l'absence d'une politique de logement pour les travailleurs suisses et immigrés, la restriction de leurs droits sociaux depuis quelques années n'induit pas une hostilité vis-à-vis des réfugiés ? Si le peuple suisse développe des attitudes xénophobes ("ceux-là ils nous volent notre pain"), n'est-ce pas dans une certaine mesure parce qu'il se sent en danger à cause de la politique menée à son égard ? Il est certain que ce ne devrait pas être la tâche des Suisses et des immigrés les plus pauvres de "payer" le prix d'une politique d'asile libérale...

Certes, il est plus aisé d'assurer une stabilité intérieure et une politique étrangère fondée sur des actions humanitaires par des coups de frein pour certains types de réfugiés, que de remettre en cause les structures sociales suisses.

Dans un autre contexte, mais dans la même logique, la politique d'immigration détermine aussi la politique d'asile. On risque d'en faire l'expérience lors de la votation de la loi sur les étrangers en juin 1982. Dans une certaine mesure – bien que l'enjeu du rejet des Chiliens en 1973 et 1974 était lié principalement à des problèmes de politique intérieure et de politique internationale – les initiatives contre la surpopulation étrangère ont aussi pesé sur la décision extrêmement restrictive à leur égard.

C. LES ALIBIS DE LA POLITIQUE OFFICIELLE

Plusieurs **alibis** sont d'usage courant pour justifier la politique officielle :

1. La notion de "réfugié économique" ou de "faux réfugié"

Ces termes apparaissent de plus en plus dans les conversations, les médias, les services d'assistance aux réfugiés, dans les déclarations des polices municipales, cantonales et à l'OFP même dans la bouche de M. Furgler. Que signifient-ils ? Quelle réalité recouvrent-ils ? "Vrais" ou "faux" par rapport à quoi ? Quels sont les critères de la vérité ? Rappelons que les juifs à un certain moment sont aussi devenus de "faux réfugiés" pour le gouvernement suisse. Répondre à ces questions est difficile, car ces termes identiques servent à décrire des réalités différentes. Ainsi M. Furgler parlait, par exemple, de "faux" réfugiés à propos des Chiliens d'"Action place gratuite". Un rapport interne du HCR utilisait le terme de "réfugié économique" pour désigner une partie des Indochinois des contingents. Des travailleurs sociaux parlaient de "réfugiés économiques" pour désigner les réfugiés des pays de l'Est. Aujourd'hui, au niveau officiel et dans les médias, les termes de "faux réfugiés" ou de "réfugiés économiques" sert souvent à désigner les réfugiés africains et même certains réfugiés latino-américains ou moyen-orientaux... Cette dénomination n'a par contre pas été utilisée par les autorités de police pour les réfugiés hongrois, en 1956. Et pourtant, si l'on en croit l'enquête citée de Pinter, 40 o/o d'entre eux n'avaient aucun motif de persécution politique pour quitter la Hongrie, bien au contraire. Une circulaire interne de l'OFP d'octobre 1969 expliquait à ce propos : *"Il se peut que les circonstances commandent d'admettre en Suisse les personnes qui en sont les victimes (de la persécution politique) sans que l'on examine dans chaque cas individuel si les conditions susmentionnées sont réalisées"*. Pourquoi les réfugiés chiliens, argentins, boliviens, turcs, zaïrois, éthiopiens, érythréens, ne bénéficient-ils pas d'une telle souplesse politique ? Le terme de "réfugié économique" n'est jamais utilisé non plus par les autorités suisses, l'administration et les médias, pour les réfugiés indochinois et pour les réfugiés polonais. La situation catastrophique du pays d'origine, l'insécurité politique, la persécution, le chômage, les mesures restrictives d'immigration européenne et

nord-américaine (Haïtiens par exemple) poussent des travailleurs migrants du Tiers Monde à demander suivant les cas l'asile aux USA, en Europe, en Suisse, pour régulariser leur situation – on a vu combien ce type de migration était complexe et avait ses origines dans les systèmes économiques et politiques mondiaux. Les autorités en profitent pour jeter le doute sur les nombreux demandeurs d'asile africains, latino-américains, turcs, etc. et pour mettre en œuvre une politique discriminatoire à leur endroit.

2. La proximité culturelle et géographique

Cet argument a été invoqué pour la première fois à propos des Chiliens. Mais les 1300 Tibétains, les 7880 Vietnamiens, Cambodgiens, Laotiens, sont-ils plus proches de nos habitudes culturelles et de notre langue que les 1361 réfugiés latino-américains actuellement en Suisse ? Et même si cet argument montrait que la Suisse était soucieuse, en 1974, de mener une politique d'asile européenne liée à son passé historique, a-t-elle appliqué ses principes libéraux impartialement ? Les républicains espagnols, les déserteurs français et algériens pourchassés en France pour leurs sympathies pour le FLN ont souvent été refoulés aux frontières suisses. Comme le sont aujourd'hui la quasi totalité des réfugiés européens.

3. La capacité "d'intégration" en Suisse

Ce critère semble relayer celui de la proximité culturelle et géographique qui peut difficilement être appelé à la rescousse pour justifier la politique officielle, vu qu'il a été amplement critiqué lorsqu'il a été évoqué pour les Chiliens. Certains pays, comme nous l'avons vu dans le cas des Indochinois, ont "sélectionné" explicitement les réfugiés en fonction de leur marché du travail et de l'intégration sociale. Pour les réfugiés qui déposent une demande d'asile individuelle, le critère "d'intégration" n'est pas écrit dans la loi d'asile, mais il fonctionne à leur endroit. M. Furgler en a parlé à plusieurs occasions. Il semble même qu'à l'OFP on tienne compte, pour l'octroi de l'asile, de la capacité de la personne à s'intégrer dans un travail. En d'autres termes : **Travail = Intégration. Intégration = Asile !**

D. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'ASILE

1. Les contingents

L'octroi de l'asile par le biais des **contingents** au détriment de **l'octroi d'asile individuel** en Suisse, pour les réfugiés non européens, ces 15 dernières années, revêt de nombreux avantages pour la Suisse : 1) elle permet l'intégration aux organismes internationaux; 2) elle est un moyen d'apparaître sur la scène internationale avec une image humanitaire, paravent d'une politique économique, commerciale et financière impérialiste; 3) elle donne la possibilité de "sélectionner" les réfugiés du Tiers Monde en fonction des intérêts suisses et 4) elle fournit la possibilité indirecte de fermer les frontières à des réfugiés indésirables.

A propos de cette **politique active des contingents**, il est significatif que la loi d'asile prévoie que le Département fédéral de justice et police *"détermine comment les* **groupes** *de réfugiés seront répartis entre les cantons"* (art. 23) et ne prévoie rien pour les **demandes individuelles** d'asile. Celles-ci se heurtent aux réticences et aux débordements de certains cantons sans que des mesures positives puissent être prises. Logique implacable : une politique restrictive s'installe donc par le biais d'une administration débordée qui elle-même produit par la suite la prise de mesures cœrcitives.

2. Le délai d'attente

Est-il normal, souhaitable, de laisser des candidats à l'asile qui viennent de subir des persécutions physiques, morales, psychologiques, dans une situation d'attente, d'angoisse pendant des périodes qui peuvent aller jusqu'à 12, 15 mois, même deux ans ? *"La lenteur, voire l'inertie de l'appareil administratif chargé de l'application de la politique d'asile est peut-être le moyen le plus subtil, le plus efficace et le plus discret. Il a pour but de décourager à la fois les réfugiés qui viendraient ou qui viennent chercher asile en Suisse et ceux qui voudraient contribuer à leur accueil"*[18]. Il est significatif qu'il n'y ait pas de statistique officielle sur la durée d'attente effective des cas d'asile, mais seulement sur le nombre de dossiers en attente par année. On connaît les raisons invoquées pour cette lenteur : complexité des dossiers, surcharge, blocage du personnel. Mais après au

moins trois ans de surcharge aiguë qui frise la crise, on peut se demander si l'absence de mesures autres que cœrcitives n'est pas l'expression d'une volonté politique... celle du statu quo (1000 à 1200 acceptations individuelles d'asile par an), et cela au détriment des personnes persécutées, poursuivies, en danger de mort. Cette lenteur administrative a une conséquence : comment peut-on renvoyer de Suisse une personne qui a attendu une décision pendant plus de deux ans ? Les solutions humanitaires ne suffisent plus déjà à répondre à cette question qui demande des solutions politiques.

3. L'examen arbitraire des dossiers

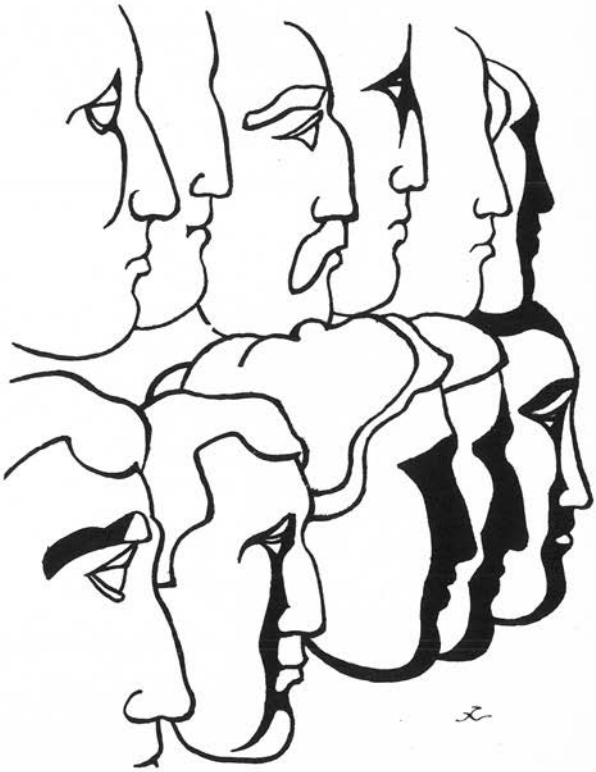
Dans la pratique, l'examen des dossiers est discriminatoire. Dans certains cas il est hâtif, voire superficiel, dans d'autres il est approfondi, prolongé. Un avocat nous disait : *"Si on procédait de la même manière pour les gens des pays de l'Est que pour les Boliviens, il n'y en aurait pas beaucoup qui obtiendraient l'asile !"* D'autre part, il semble que certains dossiers s'empilent à l'OFP et qu'on se garde bien d'y toucher... en attendant que la conjoncture politique accuse une ouverture relative qui permette de les classer. Il semble que ce fût le cas des Turcs durant l'année 1981. Avec l'aggravation de la répression et la condamnation du régime actuel, tant par les instances internationales que par le Conseil de l'Europe, il semble que l'OFP se soit vue dans l'obligation de réviser son attitude. Pour mesurer l'ampleur de la répression politique organisée par la dictature militaire d'Ankara, il suffit de prendre connaissance des statistiques fournies par elle : 46.721 personnes en jugement, et parmi les personnes jugées : 2075 syndicalistes, 660 militants de partis politiques dissous, 43.896 membres d'organisations clandestines, 3684 condamnations a mort requises et 144 prononcées (chiffres incluant les trois derniers procès à fin mars 1982). Ces chiffres, dépassés par les procès qui se succèdent, sont, selon les avocats défenseurs de prisonniers politiques, sous-estimés. Ces avocats estiment à 120.000 le nombre de personnes emprisonnées. De son côté, la Ligue française des droits de l'homme a annoncé 752 morts dont 70 sous la torture (information d'Amnesty International), 374 à la suite de ratissages dans les régions kurdes, et 308 dans des locaux de l'armée et de la police.

4. L'inégalité d'accueil et de traitement entre les différentes catégories de réfugiés

Dans certains cas, des droits pourtant reconnus à tout candidat réfugié ne sont pas octroyés à certains d'entre eux, comme moyen de pression pour qu'ils retirent leur demande d'asile (voir tableaux no 3 et 4).

Il existe une inégalité d'accueil et de traitement entre les réfugiés qui arrivent par **contingents** (après 1974) et les réfugiés qui déposent une **demande d'asile individuelle**. Il n'y a qu'à comparer les structures d'accueil et les moyens financiers mis en œuvre dans les deux cas.

Il existe aussi une inégalité d'accueil entre les divers contingents arrivés en Suisse ces quinze dernières années (Chiliens, Tibétains, Indochinois).



E. LES ALEAS DE LA POLITIQUE D'ASILE

Pour la demande d'asile présentée dans le pays et à la frontière, la procédure a été clarifiée par la loi. Un étranger qui se trouve en Suisse présente sa demande d'asile à l'autorité cantonale (ou communale si le canton le décide) qui constitue le dossier pour l'OFP. Celle-ci, après réexamen du cas, est la seule autorité habilitée à prendre la décision d'octroi ou de refus d'asile. Pour une personne qui se présente à la frontière, *"la règlementation est conçue de manière à assurer dans tous les cas le respect du principe de non-refoulement"*[19]. En d'autres termes, ni la police communale ou cantonale, ni le poste frontière n'ont le droit de refuser de leur propre chef l'entrée en Suisse ou le dépôt de l'asile par une personne qui le sollicite. Or plusieurs faits révèlent des **arbitraires policiers** qui expriment un malaise devant l'afflux des demandes, mais qui s'avèrent être un puissant moyen de dissuasion pour les réfugiés non-européens où toute la problématique culturelle a son poids. Un Roumain, un Tchèque ou un Polonais connaissent mieux la logique des autorités suisses qu'un Zaïrois, un Bolivien ou un Turc.

Plusieurs **expulsions** ont eu lieu sans autre forme de procès. Certaines, connues, ont pu être dénoncées.

1. Au début de l'année 1981, un Zaïrois vient déposer sa valise au **Centre social protestant de Lausanne**, avant de se rendre à la police pour déposer une demande d'asile. **On ne le revoit plus**. Quelques jours plus tard, une lettre de la police de sûreté arrive, demandant que la valise soit envoyée à Kinshasa. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur les circonstances de cette expulsion.

2. Un **Ghanéen arrive en Suisse à Zürich**, avec un visa de trois jours. Il s'inscrit dans une école de langue. Au bout de trois mois, il se fait accompagner par la directrice de l'école et un professeur à la police cantonale zürichoise pour déposer une demande d'asile. On le renvoit d'un bureau à l'autre. Finalement quelqu'un dit aux personnes qui l'accompagnent : *"Attendez dehors la fin de l'interrogatoire"*. Ils attendent trois heures jusqu'à la fermeture des bureaux où une femme de ménage les avertit qu'il n'y a plus personne ! Au téléphone on leur répond qu'ils étaient mal informés, que leur ami ghanéen n'était pas un réfugié et qu'il avait été expulsé car ses papiers n'étaient pas en règle. En effet, le 16 octobre 1980, le Ghanéen doit

monter dans un avion en partance pour le Ghana. Il a pu quitter l'avion à Nairobi, se cacher à l'aéroport, téléphoner à son frère pour qu'il lui amène de l'argent. Avec un visa de trois jours pour la Tchécoslovaquie, il repasse par Zurich le 30 octobre, et il sort du transit, téléphone à des amis qui l'accompagnent à la police pour déposer une nouvelle fois une demande d'asile. La police cantonale de Zurich refuse d'accepter la demande qui est alors présentée à la police de l'aéroport de Kloten. Finalement l'OFP refuse cette demande d'asile car le candidat a séjourné plus de 20 jours dans un pays tiers (à l'aéroport de Nairobi !). Un recours a été déposé en janvier 1981. A ce jour (19 mars 1982), il n'a pas encore été tranché.

3. **A Lausanne, trois Chiliens**, dont un objecteur de conscience, un syndicaliste, une personne dont la famille est poursuivie pour motifs politiques, se rendent à la police de sûreté pour déposer une demande d'asile. Les amis qui les ont accompagnés perdent leur trace. Ils appellent un avocat le jour suivant (lundi), qui se renseigne et apprend qu'ils ont été forcés de signer une renonciation à l'asile puis mis dans l'avion pour Madrid. Un recours a été déposé à l'OFP, une interpellation introduite au Conseil d'Etat vaudois et une procédure judiciaire engagée contre l'agent de police responsable. L'interdiction a été levée par l'OFP le 2 novembre 1981, à la suite des actions entreprises à différents niveaux. Certains se demandent s'il s'agit du zèle d'un policier ou de directives secrètes ordonnant d'être plus restrictif face à certaines demandes d'asile. M. Chapatte (chef du Service des réfugiés de l'OFP) nous a assurés qu'il n'existe pas de directives et que, dans les cas d'abus, Berne rappelait la substance de la loi.

4. **A Genève**, durant l'année 1981, **un Chilien** dépose une demande d'asile. Avant que tombe la décision, il fait venir en Suisse **sa femme et ses deux enfants**. A leur arrivée à l'aéroport de Genève, des représentants du HCR, d'Amnesty International et du Centre social protestant de Genève, ainsi qu'une famille d'amis, sont présents pour les accueillir. La police de l'aéroport les assure que la demande sera transmise à l'OFP et que la femme chilienne et les deux enfants ne seront pas refoulés. Le jour suivant, les personnes intéressées apprennent qu'ils ont été forcés de reprendre l'avion pour Barcelone (dernière escale depuis l'arrivée du Chili) malgré leurs protestations et leurs cris, et que la demande d'asile n'a pas été transmise à l'OFP.

En résumé, ces cas sont une violation de la procédure d'asile. Les polices concernées prennent des décisions à la place de l'OFP. Les candidats réfugiés – surtout non européens – se voient obligés de recourir à un avocat suisse pour être sûrs que leur demande d'asile soit au moins reçue ! Que se passe-t-il pour ceux qui n'ont pas cette possibilité ? Que se passe-t-il dans les postes frontières des aéroports de Kloten et de Cointrin auxquels beaucoup de ces candidats à l'asile en provenance de pays non-européens s'adressent pour demander l'asile en débarquant de l'avion ? Officiellement, il n'y a pas de **liste des pays acceptables**. Dans les faits, les douanes possèdent une liste où sont indiqués les pays susceptibles d'avoir des réfugiés. Pourquoi une telle liste ? Les informations sur d'éventuels abus (à part quelques exceptions) manquent. Certains pensent qu'un lieu d'accueil et d'information indépendant des autorités de police et administratives serait nécessaire dans les aéroports.

Ces expulsions s'ajoutent aux pressions pour faire signer des renonciations à l'asile comme à Lausanne, et à des menaces du genre : *"Allez voir à Moscou si vous serez mieux reçus"*... Pour être réfugié, il faut avoir les reins solides !

Les arbitraires des polices cantonales, dont les expulsions représentent des agissements extrêmes, la surcharge des services administratifs, les réactions de la population sont les indicateurs d'une crise latente. Même si nous sommes loin en Suisse de la **capacité maximum d'accueil*** des réfugiés, les autorités en prennent prétexte pour instaurer une politique à court terme plus restrictive (voir la "nouvelle stratégie" adoptée en janvier 1982) et répressive au lieu d'un débat sur la nouvelle situation de l'asile et sur les "nouveaux réfugiés".

L'énervement, la surcharge, une angoisse latente dans la population et dans l'administration, et parfois des réactions *"si j'étais zaïroise ou si j'avais les yeux bridés"* écrivait une lectrice de 24 Heures..., la distinction entre les "vrais réfugiés politiques" et les autres, les bavures et l'arbitraire policier, sont les multiples signes du malaise. Ils illustrent l'apparition de ce nouveau phénomène social et annoncent des ébauches de solutions d'urgence, le plus souvent négatives. A la **montée des pauvres et des exploités vers la citadelle**, les nations riches sauront-elles opposer autre chose que la **répression** ?

---

* Cette "capacité d'accueil" est très fluctuante, nous l'avons constaté dans la partie historique. Elle dépend en grande partie de la politique d'asile pratiquée.

Comment penser ce nouveau phénomène social pour éviter la "catégorisation", la "marginalisation", la mise au ban de la société suisse d'hommes qui deviennent ainsi des "sous-hommes" ? *"Penser n'est pas remplacer l'incertitude des ombres par les contours tranchés des choses mêmes, la lueur vacillante d'une flamme par la lumière du vrai soleil. C'est entrer dans le labyrinthe, plus exactement faire, être et apparaître un labyrinthe alors que l'on aurait pu rester "étendu parmi les fleurs, faisant face au soleil" (Rilke)"*[20]. Ne pas s'arrêter aux évidences, à la simplicité apparente, même si elle agresse violemment, même si elle fait peur. Essayer de saisir la complexité des faits nouveaux, le "pourquoi" du malaise social et individuel. Cerner l'hydre qui fait éclater nos modes de pensée, qui lézarde notre organisation sociale et nos cadres juridiques et dérange nos habitudes culturelles conscientes et inconscientes.

Aborder alors le phénomène des "nouveaux réfugiés", des "réfugiés économiques", des "réfugiés sur orbite", des "réfugiés de facto" en l'insérant dans la totalité sociale agitée de contradictions. Les réfugiés, l'asile, ne peuvent être séparés des nouvelles formes de migration, des rapports Nord-Sud, de la crise économique et politique mondiale. Les "nouveaux" réfugiés ne sont qu'une des pointes de l'iceberg.

Avant d'essayer de saisir quelques unes des raisons de l'existence des "nouveaux réfugiés" et les enjeux rattachés à leur présence dans l'hémisphère Nord, et en particulier en Suisse, analysons le statut des candidats réfugiés et des réfugiés en Suisse. Nous savons maintenant qui sont les réfugiés et les personnes qui sollicitent l'asile. Nous savons d'où ils viennent. Nous savons quel accueil leur est réservé lorsqu'ils déposent une demande d'asile. Mais une fois en Helvétie, comment y est définie socialement leur place dans la période d'attente de la décision de l'OFP et une fois qu'ils disposent de l'asile ?

DEUXIEME PARTIE

LE STATUT DES REFUGIES EN SUISSE

"Toute tentative d'accaparement de la totalité humaine pour soi-même est un déni de l'existence de l'autre."
Colette Guillaumin

Quel est le statut du réfugié en Suisse ? En d'autres termes, comment est-il défini socialement dans la période de l'attente d'une décision et une fois que l'asile politique lui est accordé ? Quelle position lui est assignée dans la société suisse ? Répondre à ces questions s'impose particulièrement aujourd'hui où les réfugiés – plus que les Suisses – sont menacés par le chômage, la réduction d'une série de droits fondamentaux et des prestations sociales.

Chapitre I

UN REGARD EN ARRIERE

La conception, la mise en œuvre du droit d'asile, le statut accordé au réfugié a évolué depuis le siècle passé. Au XIXème siècle et jusqu'en 1947, l'asile était un **refuge**, une **protection passagère accordée par l'Etat** à une **personne persécutée**. La Suisse était une terre d'asile, mais pas une mère-patrie ! Le réfugié ne disposait donc ni du droit d'établissement, ni des droits sociaux minimums. Il était un "errant". En transit. Un "étranger", quelqu'un qu'on accueillait provisoirement mais qui ne faisait pas partie de la communauté nationale. Cette image se durcit durant les deux guerres mondiales où l'espace neutre suisse, avec comme corollaire une politique humanitaire, se transforme en un "réduit national" où les conditions de survie politiques remettent en cause les principes humanitaires. L'autorisation de travailler n'était donc accordée qu'exceptionnellement. Une des victimes de cette restriction lors de la Deuxième Guerre mondiale a été l'écrivain Robert Musil qui n'a pas eu le droit d'écrire pour les revues, les journaux, de parler à la radio ou en public, d'accepter un poste de lecteur, etc... Une limitation des lieux de séjour a également été imposée avec l'internement des réfugiés dans des camps de travail où la *"charité était rationnée"*[1].

Au moment de l'afflux des réfugiés à partir des années 1932-33, les treize œuvres d'entraide privées de l'époque se sont occupées des réfugiés. Un office de coordination central a été créé : l'OCSAR. La Confédération assuma la direction des camps et les frais d'internement et versa une indemnité de trois francs par jour pour les réfugiés malades ou âgés placés dans les familles. Le rapport Ludwig signale que la Confédération a dépensé environ 83 millions de francs pour la période 1939-45 et les œuvres d'entraide 87 millions, soit plus du 50 o/o. Ce chiffre ne comprend pas les dépenses de la population, ni la contribution exigée des réfugiés riches pour les réfugiés démunis (arrêté du 18 mars 1941).

A la fin de la guerre, un certain nombre de réfugiés demandent de rester en Suisse. D'autres arrivent. **L'ASILE PERMANENT** est

instauré; *"les étrangers soumis jusqu'ici aux dispositions spéciales sur les émigrants et les réfugiés peuvent être autorisés à séjourner durablement en Suisse lorsque leur âge, leur état de santé ou d'autres circonstances particulières semblent le justifier"* (arrêté du 7 mars 1947). Dans cet arrêté qui considère en priorité les réfugiés malades et handicapés, la différence entre "immigré" et "réfugié" n'apparaît pas encore, le libre-choix de l'œuvre d'entraide – toujours en vigueur – est respecté et le principe d'une assistance des réfugiés par la Confédération est introduit. L'asile permanent implique donc l'attribution d'un **statut juridique** particulier qui régit les rapports du réfugié avec la Suisse, et d'un **statut social**. Jusqu'alors la Confédération n'était intervenue qu'une fois en 1917 en matière d'assistance pour les réfugiés russes. Pendant la guerre, elle s'était chargée des frais d'internement. Mais l'assistance des Suisses était du ressort des cantons. Les réticences des cantons à prendre en charge les réfugiés faillirent mettre en cause la politique d'asile humanitaire. Un partage des frais d'assistance pour les réfugiés s'installant en Suisse fut alors prévu : 1/3 par la Confédération, 1/3 par les cantons, 1/3 par les œuvres d'entraide.

Dès 1947, on assiste à l'arrivée de nouveaux réfugiés, surtout tchèques et hongrois, alors que 150.000 travailleurs étrangers sont engagés pour répondre aux nécessités du développement rapide amorcé après la guerre et qui durera jusqu'aux années soixante. Une série de mesures réglemente l'arrivée et le statut des travailleurs étrangers en Suisse et restreint leur mobilité. A cette même époque, un élargissement intervient pour les réfugiés, les apatrides en particulier. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26.8.1931, avec les modifications de la loi du 8.10.1948, permettent aux réfugiés d'obtenir le permis de séjour – après 10 ans – et le permis d'établissement, sans avoir à présenter une pièce de légitimation nationale reconnue et valable. Mais l'autorisation est cependant délivrée en appréciant la conduite du réfugié : *"s'il s'est comporté jusqu'alors de manière à le justifier"* (RE 1.3.1949). Le **21.12.1948**, un nouvel arrêté introduit le principe d'une participation *"aux frais occassionnés aux institutions privées d'aide aux réfugiés par l'entretien et l'émigration des réfugiés indigents dont elles s'occupent et qui se trouvent en Suisse"*. La contribution est répartie à cette occasion à part égale entre la Confédération et les œuvres d'entraide. L'assistance des réfugiés cesse d'être l'affaire des cantons. Le **26.4.1951**, un nouvel arrêté fixe la participation financière de la Confédération et

des œuvres d'entraide à 60 o/o et 40 o/o respectivement, renforçant l'institutionnalisation du rapport Confédération/œuvres d'entraide. Une politique d'assistance durable devient ainsi partie intégrante de la politique d'asile. En 1959, lors de l'augmentation à 75 o/o de la contribution aux frais d'assistance par la Confédération, le Conseil fédéral déclare : *"un retour aux conceptions antérieures ne laisserait pas d'exercer une influence sensiblement restrictive sur la politique pratiquée à l'égard des réfugiés"* (Message du 29.12.59).

A partir des années 1955, plusieurs facteurs font évoluer le statut du réfugié. En 1955, **la Suisse adhère à la Convention internationale de Genève** où sont définis notamment les droits fondamentaux des réfugiés dans les pays d'accueil. En 1956, 7000 Hongrois des 200.000 qui ont fui leur pays sont acceptés définitivement en Suisse comme réfugiés. Dès 1960, des mesures de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère limitent l'afflux des travailleurs étrangers et institutionnalisent *"la discrimination, la répression et la sélection réalisées à travers d'innombrables normes juridiques, dispositions administratives et mesures patronales"* [2]. Les réfugiés n'échappent pas à ces restrictions. Un coup de frein est donné à l'octroi d'asile pendant les années 60. Ceux qui résident en Suisse disposent cependant d'avantages spéciaux à cause des impératifs de la politique humanitaire menée par la Suisse auprès des organismes internationaux. Ainsi les dispositions de la Convention de Genève sont appliquées peu à peu : liberté de circulation à l'intérieur de la Suisse, droit au travail sans les mesures restrictives appliquées aux travailleurs étrangers, obtention de l'AVS et de l'assistance, etc.

Quels sont aujourd'hui les droits sociaux du réfugié ? Quel est le système actuel de l'assistance aux réfugiés ? Quels sont les termes et les conditions de la collaboration entre l'OFP et les œuvres d'entraide ?

Chapitre II

DROITS SOCIAUX DES REFUGIES

Le statut des réfugiés en Suisse est régi actuellement par la loi d'asile et la législation visant les étrangers. Reconnaître aux réfugiés les mêmes conditions sociales qu'aux Suisses et aux autres étrangers, c'est refuser la logique de l'assistance et celle de la "catégorisation", de la marginalisation des personnes et des groupes sociaux. Le droit au travail, à l'éducation, au logement, etc. sont donc considérés comme des droits fondamentaux tant des Suisses que des étrangers. On s'interrogera plus loin sur la **qualité** de ces droits.

En Suisse, le réfugié dispose de l'autorisation d'établissement après 5 ans (permis C). Pour les assurances sociales (AVS, AI, assurances maladies, chômage, assistance), il dispose en principe des mêmes droits que les Suisses. Des discriminations ouvertes existent pour le logement, les conditions de formation, la liberté d'expression (pour ne parler que des discriminations les plus flagrantes).

a) **Logement** : Il manque des logements pour les Suisses, donc pour les réfugiés également. Francis Gradoux écrivait dans 24 Heures du 19.11.1981 : *"on estime que le marché du logement fonctionne normalement lorsque 2 o/o des logements sont vides. A 1 o/o apparaissent de graves problèmes, à 0,5 o/o c'est la crise. En juillet 1981, 96 logements étaient vacants à Lausanne, dont 65 studios et huit trois pièces : 0,6 o/o des logements à louer"*. Depuis lors, la situation s'est encore dégradée, notamment dans les villes de Lausanne, Genève et Zurich qui reçoivent le plus de candidats à l'asile. Selon l'OSAR, le loyer absorbe parfois jusqu'à 60 o/o du salaire des réfugiés. Le réfugié dispose la plupart du temps de ressources limitées, vu son intégration dans les postes et les emplois les moins rétribués du marché du travail. Or, dans tous les cantons, il n'a pas droit aux logements subventionnés. A la suite de réactions de la population, lors de l'attribution d'un appartement subventionné à des Vietnamiens, la Ville de Lausanne rappelait que *"l'accès aux logements subventionnés pour les réfugiés reste une exception"* (La Tribune-Le Matin 1.5.80).

b) **Conditions de formation** : Souvent les formations scolaires et professionnelles de nombreux réfugiés ne correspondent pas ou peu aux exigences suisses. Des rattrapages, des formations sont nécessaires *. *"Le temps et l'argent apparemment perdus pendant cette phase d'adaptation sont en fait souvent gagnés pour la phase d'intégration"* [1]. Et pourtant... il devient difficile dans certains cantons pour les réfugiés d'obtenir des bourses. Actuellement les cantons, subventionnés par la Confédération, octroyent des bourses aux Suisses et aux réfugiés. Avec la crise, cette subvention a tendance à baisser. Le chef de l'Office cantonal des bourses du canton de Vaud, P.H. Glardon, et la Commission vaudoise des bourses d'étude et d'apprentissage ont décidé de ne plus accorder de bourses aux réfugiés. Motif ? La loi fédérale sur l'asile stipule que l'assistance aux réfugiés est du ressort de la Confédération qui doit *"faciliter leur intégration sociale et professionnelle"* (art. 37, loi). En 1980, le canton de Vaud a dépensé Fr. 729.000 pour les bourses aux réfugiés. C'est trop ont décidé les autorités cantonales : un coup de frein indirect à l'accueil des réfugiés dans le canton du même coup ! La Confédération de son côté est aux prises avec une augmentation réelle de 400 o/o (voir tableau no 10) des frais d'assistance pour les réfugiés depuis 1970 et avec les restrictions budgétaires générales. Résultat ? Des réfugiés dépendent de solutions d'urgence précaires. Les autres cantons suisses continuent à accorder des bourses aux réfugiés, mais est-ce un sursis ?

c) **Droit à intervenir sur leur statut en Suisse** : Une procédure de consultation avait été organisée à la conférence de Montreux à la fin de la guerre de 1939-45 après que les réfugiés aient réagi à propos des conditions d'internement. Ces derniers avaient alors été reconnus comme partenaire collectif et consultés. En 1977, certains réfugiés ont été invités à titre personnel à une réunion de consultation sur le projet de loi d'asile, réunion convoquée par l'OFP et l'OSAR. Actuellement, dans certains cantons, les réfugiés participent aux commissions consultatives municipales pour les étrangers.

Par contre, le principe de leur participation avec un "pouvoir de décision" comme *"partenaire collectif"* ne leur est pas reconnu, tant dans les structures de coordination régionales ou cantonales qu'à l'OSAR, que dans les œuvres privées. En cela les réfugiés ne se diffé-

---

* Surtout pour les femmes, souvent sans formation professionnelle qui doivent assumer dans beaucoup de cas la charge des enfants, à cause des divorces fréquents.

rencient pas beaucoup des autres "**usagers**" **immigrés et suisses** des services sociaux. A Lausanne, par exemple, une association de réfugiés s'est vu refuser le droit de participer à la coordination des services d'aide aux réfugiés (COSREL). Cette question revêt une actualité certaine, puisque plusieurs problèmes qui concernent le statut des réfugiés en Suisse sont actuellement discutés ou même remis en cause (normes d'assistance, bourses d'étude, logement, protection du travail, etc.), tant au niveau fédéral, cantonal que communal. Une participation collective, une "**auto-organisation**" des réfugiés (avec des moyens : financiers, locaux, etc.) serait également bénéfique pour une auto-prise en charge des problèmes psychologiques, culturels, éducationnels des exilés. Il est aussi étonnant de constater que des professionnels réfugiés (assistants sociaux, psychologues, avocats, médecins, enseignants, etc.) qui ont accumulé un savoir professionnel et une expérience personnelle de l'exil, mené des recherches parfois avec des moyens dérisoires, rencontrent d'énormes difficultés pour se faire engager dans des services officiels ou privés, dans l'octroi de moyens pour la création de projets autonomes d'éducation, culturels, etc. Subtile défense des postes de travail par ceux qui les occupent mêlée au paternalisme de l'assistance et à l'infantilisation des usagers... Mais avec quelles conséquences ?

d) **Les droits politiques** : L'ordonnance (art. 16) abroge l'interdiction absolue faite jusqu'ici au réfugié d'exercer une activité politique (art. 21, RLSE 1949). Le statut des réfugiés en Suisse est régi par la législation visant les étrangers. C'est donc la loi sur les étrangers du 19 juin 1981, soumise actuellement à une demande de référendum, qui contient une disposition générale autorisant les étrangers à exercer une activité politique dans la mesure où celle-ci ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, ni la sûreté intérieure d'un canton (art. 46). La loi pose donc le principe de l'autorisation d'une activité politique, mais dans certaines limites. L'art. 46 par. 4 prévoit par exemple que *"lorsque la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, ou la sûreté d'un canton le requiert, le ministère public de la Confédération peut obliger les membres d'une association qui ont une activité politique et dont il y a lieu d'admettre qu'elles se composent en majorité d'étrangers, de donner des renseignements sur l'activité de l'association, sur le nombre et l'identité de ses membres, ainsi que sur la provenance et l'utilisation des fonds dont elle dispose"*. En d'autres termes, le réfugié participant à une association soumise à cette loi peut être amené à remplir un devoir de délation. Rap-

pelons que *"pour les Suisses comme pour les étrangers, s'il s'agit d'une réelle menace provenant d'actes et non de la simple expression d'opinions, l'Etat a déjà les moyens d'intervenir. Les limites de l'ordre public aussi sont les mêmes pour tous"* [2]. Pour les travailleurs immigrés, la limitation des droits politiques est une discrimination. Le problème est identique quant au fond pour les réfugiés politiques. Il ne s'agit pas tant pour eux d'intervenir dans la politique intérieure de la Suisse que de pouvoir exercer une activité politique liée à leur pays d'origine. Faire connaître, dénoncer la situation existant dans leur pays, développer une solidarité avec les groupes ou les personnes victimes de la répression ou de l'oppression. Développer des études sur la situation du pays, faire des publications, des conférences, des débats d'information. Développer également des tâches d'organisation et d'éducation politique en relation au pays d'origine, en vue du retour. Nous avons vu dans la partie historique que dès que les relations de la Suisse avec l'extérieur étaient mises en danger, une forte limitation de ces activités et même des expulsions sont intervenues. Si l'on se place d'un **point de vue internationaliste**, les réfugiés politiques devraient même avoir la possibilité d'intervenir dans la politique suisse lorsque celle-ci a des effets néfastes sur leur pays d'origine (exportation d'armes, politique des prêts internationaux, rôle des multinationales, politique étrangère suisse alignée sur les grandes puissances qui dominent les pays périphériques, etc.). Les restrictions aux droits politiques touchent à la cause même de l'exil. Le plus souvent, elle renvoie aussi à la nature du fonctionnement du système suisse : *"quand une catégorie d'hommes est victime d'une discrimination à caractère systématique, quand leur liberté d'expression est mise en cause, c'est le signe d'une politique qui touchera tôt ou tard la population dans son ensemble"* [3].

Comme à la suite d'un référendum, cette loi sur les étrangers doit être soumise au vote du peuple suisse, précisons qu'elle n'est pas encore appliquée.

Précisons encore que souvent les réfugiés ne disposent pas de **locaux** pour se réunir, dont le financement serait public.

e) **Le droit au retour** : Contrairement à l'émigré, le réfugié politique, dès que les conditions politiques le permettent, désire mettre fin à l'exil forcé. Ce droit au retour dépend du pays d'origine et de la Suisse. Le pays d'origine n'en reconnaît souvent ni le principe, ni les conditions. Reconnaître le droit au retour, c'est accepter de s'engager

collectivement aux côtés des ligues, associations, partis, syndicats, Eglises, mouvements divers pour que le droit à vivre dans leur patrie soit reconnu aux réfugiés. C'est aussi lutter en particulier pour que la Suisse octroie les moyens matériels de ce retour. La loi sur l'asile de 1979 et l'ordonnance sont muettes sur ce point. Dans la pratique, il semble que l'OFP paie dans certains cas le billet de retour, Fr. 200.– pour les bagages et Fr. 250.– d'aide de départ. Mais cette contribution est insuffisante pour les réfugiés affrontés à une difficile réinsertion psychologique, sociale, économique dans leur pays d'origine où le chômage est souvent endémique. Cette participation financière peut être mise d'ailleurs en rapport direct avec l'apport social et économique des réfugiés en Suisse.

Par ailleurs, les réfugiés paient les cotisations AVS. Or, s'ils sont originaires d'un pays du Tiers Monde ou de certains pays européens qui n'ont pas signé de convention avec la Suisse, ces prestations ne leur sont pas remboursées, ni l'AVS versée au moment où le réfugié retourne dans son pays. Il peut récupérer les prestations auprès des ambassades au moment de la retraite. Comment envisager une forme de remboursement plus directe, donc plus sûre pour les réfugiés ?

Pour l'ensemble de ces droits, il est nécessaire encore de souligner la situation particulièrement difficile des **femmes**. En effet, leur situation est doublement ardue à cause de leur double statut de "femmes" et de "réfugiées". Dans de nombreux cas, le droit au travail – une nécessité – (par l'octroi de conditions pour la garde des enfants) et surtout le droit à la formation leur est moins reconnu qu'aux hommes.

La place et le temps nous manque pour signaler dans toute son ampleur l'inadéquation des systèmes scolaires cantonaux pour les **enfants** de réfugiés qui occasionne des traumatismes psychologiques et culturels et cautionne négativement l'avenir des enfants de réfugiés.

Chapitre III

"ASSIMILATION", "INTEGRATION" OU "ADAPTATION" DES REFUGIES EN SUISSE ?

Parler des droits fondamentaux des réfugiés n'épuise pas la question complexe de la relation sociale, politique, psychologique, culturelle, existentielle entre les réfugiés et les Suisses. Cette question fait partie du problème du rapport de la population suisse aux étrangers, même si les réfugiés ne représentent même pas le 1 o/o des étrangers en Suisse. Elle est surtout perceptible au premier abord, par les effets qu'elle produit (malaise, silence, refus de contact, xénophobie mais aussi arbitraires, administratifs et policiers). Les gestes, les interrogations surgissent de la part des Suisses. Des exemples entre mille : un réfugié trouve à sa place de travail une rose rouge après les élections françaises. Une locataire suisse, après avoir longtemps supporté le bruit de ses voisins réfugiés dit à des amis : *"Vous savez, moi je ne peux pas dormir, c'est plus possible"*. Un homme prend sa plume et écrit à 24 Heures : *"Que sommes-nous aujourd'hui, Suisses, Vaudois ? Nous accueillons tous les réfugiés du monde, mais que fait-on pour les Suisses ?"* (24 Heures 17.12.1981).

Avec l'arrivée des 7880 réfugiés indochinois et leur installation en Suisse, la problématique de "l'intégration" est apparue également au niveau institutionnel. Ainsi, durant l'année 1981, une étude a été commandée par l'OSAR à des sociologues de l'Université de Zurich sur l'intégration des réfugiés vietnamiens. Les objectifs en sont divers: manque d'information sur la provenance ethnique et géographique des réfugiés vietnamiens, formation, apprentissage de la langue, conditions de travail en Suisse, etc.; désir d'évaluer les réactions de la population suisse et le système d'accueil (bénévoles) mis en place lors de leur arrivée en vue de l'orientation de la future politique d'asile.

Le type de méthode prévue (une approche qualitative du problème semble avoir été écartée à cause des incidences financières et de temps), laisse apparaître les visées fonctionnalistes et pragmatiques de l'étude dont la finalité déclarée est l'évaluation de la politique officielle d'intégration en vue d'augmenter son efficacité. On risque ainsi de passer à côté des problèmes fondamentaux qui n'ont pas de réponse partielle et immédiate.

Des cours de formation sur l'identité culturelle, politique, sociale des réfugiés ont été organisés par diverses œuvres d'entraide à l'intention des travailleurs sociaux et des membres des groupes bénévoles. Pour la journée d'information de l'OSAR sur les réfugiés en juin 1981, une étude sur l'attitude des Suisses face aux réfugiés a été commandée par cet organisme à une agence de publicité. Cependant la formation, la recherche, l'information – si bonnes soient-elles –, ne sont pas suffisantes pour résoudre le problème de l'adaptation des réfugiés en Suisse.

Dans le langage courant, dans les textes officiels, les médias, les milieux administratifs, les termes **"d'assimilation"**, **"d'intégration"**, **"d'adaptation"** (ce dernier utilisé beaucoup moins fréquemment et surtout par certains réfugiés politiques), sont synonymes. Le langage – miroir de l'inconscient social – dévoile quelques aspects de l'état et la nature de la relation sociale existant aujourd'hui entre les Suisses et les réfugiés. Ce rapport a des facettes multiples : sociales, politiques, psychologiques, culturelles, existentielles. L'écriture, la démarche de connaissance rationnelle est impuissante à rendre compte de l'expérience quotidienne, du vécu de la relation tant pour les Suisses que pour les réfugiés. **"Sais-tu ce que c'est que d'apprendre à revivre, à manger, à parler, à acheter, à établir des relations"** disait une réfugiée. *"Ils ne peuvent pas comprendre qu'ici on vit autrement, ils sont aussi xénophobes à leur manière"* disait un Suisse. Saisir la richesse, la complexité de la relation, en jouir réciproquement, présuppose en tout cas que l'on assure les conditions d'une existence sociale à part entière aux deux partenaires en présence. Nous voudrions souligner ici l'absence de certaines conditions sociales préalables au dialogue, à l'approfondissement de la question complexe de l'adaptation.

"De quoi ils se plaignent, on leur donne tout". Peut-être..., mais comment ? Tant la politique d'asile que celle de l'assistance aux réfugiés * produit en fait l'assimilation des réfugiés de manière plus ou moins douce, selon les modes de prise en charge utilisés. Pourquoi cela ? Colette Guillaumin a montré que le racisme moderne n'est plus seulement une hostilité entre des groupes raciaux différents, mais la manière dont la société industrielle "catégorise", "altérise" certains groupes sociaux (femmes, immigrés, jeunes, etc.) éliminant ainsi la

---

* Une exception notable est la politique adoptée à l'égard des réfugiés tibétains.

possibilité pour eux d'un statut à part entière dans la société. *"Chaque groupe humain disposant de pouvoir s'est considéré, ethnocentrisme bien connu, comme le prototype de l'humain, comme l'humain en soi"*[1]. En d'autres termes, pour les réfugiés, les étiquettes "d'assisté", de "cas sociaux" qui leur est imposée par la structure d'accueil les transforme en des êtres à part, diminués socialement. *"Il naît en moi un sentiment de marginalité, d'être assisté, de vivre d'aumône qui produit un refus inconscient de la Suisse"*, écrivait un réfugié. A cela s'ajoute le fait que les réfugiés sont reconnus comme des **individus** (limités !), mais pas comme une ou des **minorités culturelles** par l'Etat-nation. Leur reconnaissance collective mettrait-elle en cause l'essence même de cet Etat ? N'utilise-t-on pas dans le langage populaire et politique l'expression "constituer un Etat dans l'Etat" ? L'exemple de la prise en charge des réfugiés indochinois – qui ont des habitudes culturelles et sociales collectives très développées, comme la plupart des populations qui proviennent des sociétés non industrielles –, des réfugiés africains, chiliens sont des exemples parmi d'autres de cette négation d'identité collective.

Or, si l'assimilation est problématique pour les immigrés, elle est le plus souvent tragique pour les réfugiés qui veulent retourner dans leur pays dès que les conditions le permettront. On demande souvent au réfugié "pourquoi avez-vous choisi la Suisse ?" **Les réfugiés n'ont choisi ni la Suisse, ni l'exil**, cette forme subtile de répression très vieille dans l'histoire des hommes. Les premières proscriptions furent pratiquées par Sulla en 82 av. J.C. Le cynique Machiavel proposait aux princes le banissement comme une des mesures de sauvegarde de leur pouvoir. L'exil s'ajoute à la torture physique et à l'oppression psychique quotidienne connue antérieurement et vise la **mort politique lente des opposants**.

Quel visage concret revêt cette **"transculturation"*** pour le réfugié ? Le choc avec de nouvelles habitudes, un autre rythme de vie, une nouvelle temporalité, une autre notion de l'espace, du bruit, des odeurs, des couleurs, après avoir subi un éloignement violent et brusque avec la terre familière, le paysage de l'enfance, la maison, les amis, le travail. *"Il est vraiment difficile de s'intégrer dans une société possédant des trains de vie tout à fait nouveaux lorsqu'on a une*

---

* "Situation à laquelle sont confrontés tous les groupes humains contraints de vivre dans d'autres pays que le leur où s'établit une relation de domination à l'égard des nouveaux arrivants dont les coutumes et le système de valeurs sont dévalorisés"[2].

conception et une structure sociale différente"[3], écrivait un réfugié vietnamien. L'écrivain uruguayen Mario Benedetti décrivait quant à lui la situation des réfugiés politiques des dictatures du cône sud latino-américain à la rencontre sur l'exil latino-américain de Caracas en 1979 : *"Dans le calme opaque et gris qui suit l'arrivée, on a le temps et la perspective pour contempler le massacre, la catastrophe à laquelle on a échappé; et il nous reste la culpabilité d'être vivants, et nos amis sont morts, ont disparu, sont prisonniers, ou en danger. Habités par le désespoir, le scepticisme et l'abandon réel ou imaginaire, il nous faut fonder une nouvelle vie, apprendre une langue, un nouveau code de relations humaines, chercher du travail, un salaire, la subsistance et le statut perdu"*. Alors commence une nouvelle étape. Souvent après celle de la lutte pour la **survie physique** durant la torture, celle de la lutte pour la **survie psychique et culturelle** pendant l'exil. Les dictatures cherchent à **"briser l'âme"** des réfugiés par l'exil, après avoir essayé de leur briser le corps... *"La vie ultérieure du torturé – s'il survit – est un travail individuel de réhabilitation ou de réadaptation dans les dimensions subjectives de la lutte de libération"*[4]. En arrivant en Suisse, le réfugié s'affronte dans le quotidien à la différence. *"Ici le rythme de vie est différent et surtout l'organisation de la société. J'ai peu de temps pour moi, pour mes amis, pour lire, je dois tout planifier et tout est réglé par l'argent. Par exemple, quand on va chez quelqu'un pour manger, il faut être invité et ce n'est pas une question de mettre un peu plus d'eau dans la casserole, c'est cinq ou six francs de plus de nourriture et... quand on accepte une invitation, on accepte de la rendre. Si une fois on me paie un café, la prochaine fois c'est moi qui dois payer le café à la personne, comme une obligation. La différence, c'est plus que le simple rythme de vie, c'est une autre mentalité"*[5]. Un réfugié vietnamien disait : *"ici on travaille trop, on n'a plus le temps pour voir les amis"*.

Cette adaptation est accompagnée de sentiments de défaite, d'incommunication, d'une perte d'identité individuelle et de groupe avec souvent une famille détruite, le changement de climat, la maladie, la peur de l'échec. Et l'exil n'a pas de délai. **Il est inexorable.** Le réfugié ne peut **pas décider volontairement** du terme de l'exil.

Cette situation est souvent aggravée par la politique officielle d'intégration des pays d'accueil. En effet, dans la plupart des pays d'accueil, les conditions sociales de l'exil sont une "transculturation" et conduisent à la **dissolution psychique et sociale**, à **"l'assimilation"** des réfugiés.

Il devient alors urgent de se poser certaines questions...

Que signifie "**assimiler**" ? C'est l'action de rendre semblable le processus par lequel les êtres organisés transforment en leur propre substance les matières qu'ils absorbent, nous dit le Petit Robert. Donc, en terme social, c'est digérer l'autre, se nourrir de sa substance en le faisant disparaître. Ou si l'on veut, aller de l'Autre au Même... Une démarche d'absorption qui implique la disparition de l'un des termes... **L'intégration** est définie par l'établissement d'une dépendance plus étroite entre les membres d'une société, mais si l'existence des deux parties est reconnue, l'une est subordonnée à l'autre. **L'adaptation** au contraire reconnaît également l'existence des deux parties mais surtout leur inter-relation réciproque. L'adaptation vise donc la **reconnaissance de l'identité** et de **la spécificité des deux parties en relation**. Pour une société, au fond, cette conception de l'adaptation des réfugiés politiques – comme de toute autre minorité – implique une remise en cause, un dépassement de l'idéologie nationaliste et une redéfinition dynamique des rapports entre les minorités et l'Etat*. Aujourd'hui, sans aller au bout dans la mise en pratique de cette utopie, on peut constater que les conditions minimales d'une adaptation dynamique des réfugiés en Suisse, comme d'ailleurs des travailleurs immigrés et de certains groupes sociaux suisses marginalisés de la vie politique et sociale suisse, ne sont pas réunies. Le droit à l'asile et les autres droits fondamentaux (logement, formation, travail, droits politiques, droit au retour) ne leur sont pas assurés pleinement. Par ailleurs, l'absence de possibilité pour eux d'intervenir sur leur statut et leur condition les transforme en "objets" des instances officielles et privées. La relation sociale qui en découle ne peut être que paternaliste et oppressive. Il en résulte un appauvrissement de la relation entre les Suisses et les réfugiés, source partielle des sentiments xénophobes des deux groupes sociaux en présence. La "décatégorisation", la "démarginalisation", la liberté d'expression, le droit à une auto-prise en charge et à un pouvoir de décision collectifs sur leur statut sont des conditions préalables à l'établissement d'une **relation ouverte, dialectique**. Un premier pas a été fait dans ce sens lors de l'arrivée des réfugiés indochinois par l'instauration des groupes bénévoles qui a permis un contact plus direct

---

* Ce qui exigerait des transformations fondamentales de l'ensemble des relations sociales existant en Suisse.

entre la population suisse et les réfugiés. La population a pris en partie, dans des limites fixées par les œuvres d'entraide, le relais des autorités et des œuvres d'entraide, mais la conception du rapport aux réfugiés n'a pas changé. Par ailleurs, les autres réfugiés qui arrivent individuellement sont reçus selon les modalités les plus traditionnelles (africains, boliviens, etc.)

A. ASSISTANCE DES CANDIDATS REFUGIES A L'ASILE

"La bureaucratie est incompatible avec la vie individuelle et sociale"

C. Castoriadis

Saturation, surcharge, ras-le-bol des travailleurs sociaux et du personnel des services* qui prennent en charge les candidats à l'asile. Fatigue, pressions, bavures des polices cantonales, communales et du contrôle de l'habitant de Genève mandatées pour constituer le dossier d'asile. Grève du zèle ou du moins lenteur à l'OFP où s'accumulent les dossiers. Une visite dans les salles d'attente des services sociaux surpeuplés où les gens attendent argent, appartement, travail, en dit long sur les rythmes de travail. **En trois ans, le total des dépôts d'asile a doublé** (1979), **puis triplé** (1980) (voir tableau no 3). En 1981 et 1982, les chiffres continuent à monter. Ils pèsent d'autant plus fortement que, entre 1979 et 1981, la Suisse a ouvert ses portes à 7880 Indochinois. Des groupes bénévoles ont été organisés sur une large échelle pour les recevoir, mais les structures administratives n'ont pas été suffisamment transformées pour cet accueil, ni le personnel augmenté dans les proportions nécessaires. A l'OFP et dans certains cantons, malgré cet afflux, le blocage du personnel de la Confédération et cantonal n'a pas permis de nouveaux engagements. D'où proviennent les personnes qui demandent l'asile ? En 1981, 2566 (dont 929 Polonais) viennent des pays de l'Est, 867 d'Afrique et du Moyen-Orient (dont 155 Turcs), 613 d'Amérique latine, 173 d'Asie... (voir tableau no 7). En 1979, la proportion était la même (si l'on ne tient pas compte de l'arrivée et des refus massifs de Turcs): Europe de l'Est **60 o/o**, Asie 10 o/o, Amérique latine 14 o/o, Afrique et Moyen-Orient 13 o/o. La proportion des réfugiés de l'Est qui déposent une demande d'asile reste toujours importante, même si les réfugiés extra-européens augmentent. A Zurich, par exemple, entre le 1er et le 16 octobre 1981, le Service social de la Ville a reçu 35 nouveaux cas dont 16 Polonais, 7 Tchèques, 1 Hongrois, 1 Roumain, 9 Chiliens, 1 Bolivien. A Lausanne, au mois d'octobre, 39 nouveaux dossiers ont été ouverts concernant 6 Zaïrois, 1 Marocain, 6 Chiliens,

---

* Hospice général à Genève, Service de prévoyance sociale à Lausanne, Service social de la Ville de Zurich où affluent le plus grand nombre de candidats à l'asile.

2 Argentins, 1 Bolivien, 1 Nicaraguayen, 9 Polonais, 4 Tchèques, 6 Roumains, 1 Libanais, 1 Laotien, 1 Bulgare. M. Giovanini, responsable du secteur "Réfugiés" du Service social de la Ville de Zurich, expliquait : *"Dans bien des cas, les réfugiés de l'Est arrivent avec des lettres où est écrite l'adresse de notre service, leurs diplômes sont déjà traduits, on a l'impression que tout est déjà prêt. Alors... la persécution ! D'après la loi d'asile, il suffit d'invoquer une pression psychique insupportable pour demander l'asile... mais la pression psychique on la subit partout, moi aussi je subis une pression psychique dans mon travail"*. Le sentiment général, tant dans la police que dans les services sociaux, est *"que tous ne sont pas des réfugiés dans le sens de la loi"*, qu'il y a un abus manifeste, que *"n'importe qui peut venir comme touriste et, s'il connaît la procédure, il peut rester en Suisse"**. M. Calame, chef de l'Office cantonal des étrangers de Lausanne, se disait partisan d'une application stricte de la loi d'asile, *"si on veut éviter un retour en force de la xénophobie. 89.000 signatures viennent d'être déposées contre la loi sur les étrangers"*. Il n'est pas le seul à s'être exprimé de cette manière...

Chaque jour qui passe voit s'aggraver la situation. Les nouveaux dossiers s'ajoutent aux anciens. Ainsi, le Service cantonal de prévoyance sociale à Lausanne annonçait **410 dossiers de janvier à octobre 1981 et... 81 octrois ou retraits d'asile pour la même période** ! L'Hospice général à Genève avance le chiffre de 2148 dossiers ouverts (novembre 1981). L'attente d'une décision de l'OFP peut varier de plusieurs mois à deux ans, et même plus. La proportion des dossiers en suspens par rapport aux dépôts d'asile marque une croissance quasi exponentielle (voir tableau no 7). La complexité des nouvelles demandes d'asile dont le motif n'est pas facilement cernable, le blocage du personnel de la Confédération et des cantons sont les principales raisons de cette attente interminable. M. Chapatte, chef de la section des réfugiés de l'OFP, s'en est expliqué. Avant, 10 personnes s'occupaient de 1000 demandes d'asile, aujourd'hui 15 personnes doivent étudier 3000 demandes, sans compter celle des 7880 Indochinois arrivés par programme spécial. Pour leur arrivée, 4 auxiliaires ont été engagés à titre temporaire, mais 4 personnes de l'OFP ont dû être mobilisées au détriment des autres dossiers. Depuis

---

* Sauf les Chiliens entre 1974 et 1977 et les Erythréens en provenance d'Italie qui ont besoin d'un visa pour entrer en Suisse ! Le visa n'a jamais été exigé pour les pays de l'Est, malgré l'afflux constant...

janvier 1982, 20 juristes de la Confédération ont été détachés pour un an de leur fonction habituelle et formés sur le tas pour éliminer rapidement les candidatures suspectes. Il semble par ailleurs que le retard fédéral s'ajoute à un retard cantonal. F. de Vargas, du Centre social protestant de Lausanne, donne d'autres précisions : *"Quand l'OFP convoque quelqu'un, la loi prévoit la présence d'un représentant de l'OSAR qui ne se déplace qu'une fois par semaine. Une aberration du point de vue administratif"*.

Un autre problème important est celui de la répartition des candidats réfugiés par cantons. La plupart des candidats déposent leur demande à Genève (50 o/o), dans le canton de Vaud et à Zurich. Une lettre des Conseils d'Etat de Vaud et de Genève a été envoyée à M. Furgler le 23.1.1981 pour demander une meilleure répartition des candidats réfugiés et des réfugiés entre les cantons.

1. Une nouvelle stratégie "dissuasive"

Une ébauche de réponse est intervenue en janvier 1982, lorsque l'OFP a annoncé une **nouvelle stratégie générale** face à ces candidats à l'asile individuel :

1) avec 10 juristes du personnel de la Confédération, **liquider au plus vite 1600 dossiers en suspens**;
2) **accélérer la procédure pour les cas "manifestement abusifs"**;
3) **traiter les nouveaux cas dans les plus brefs délais**;
4) **proposer un accord politique aux cantons*** **sur la base d'une solidarité volontaire pour une meilleure répartition des réfugiés**;
5) **ouvrir cinq nouveaux centres d'accueil en Suisse romande** pour diminuer la pression des nouveaux cas.

Solution d'urgence qui vise à éviter une crise ouverte. Mais on imagine facilement les difficultés d'ordre administratif, politique, humain auxquelles se heurteront ces mesures.

Précisons tout d'abord qu'avant la mise en œuvre de cette stratégie, et pendant l'attente de la décision, les candidats à l'asile obtenaient une autorisation de travail provisoire (souvent non reconnue par les employeurs qui ne connaissent que le permis B), une assistance financière (selon les normes de l'assistance cantonale pour les

---

* Il n'existe pas de base légale pour exiger la participation des cantons, et fixer le lieu de séjour des réfugiés arrivés individuellement en Suisse.

Suisses, contrairement aux réfugiés) remboursée à 100 o/o par l'OFP en cas de besoin et la possibilité de suivre des cours de français. Rien n'était prévu comme formation professionnelle (bourses, cours de recyclage) alors qu'il faut attendre souvent pendant deux ans la décision. L'intégration future est ainsi largement hypothéquée. Actuellement ils ont toujours l'autorisation de travailler, sont logés et nourris dans les centres et reçoivent Fr. 3.– d'argent de poche par jour. Substantiel changement qui permet des économies à la Confédération. Cette nouvelle stratégie semble être le résultat du blocage de l'ensemble de l'administration qui s'occupe des candidats à l'asile et des rapports difficiles entre les cantons et la Confédération plus que d'un rejet des réfugiés par la population... Les problèmes administratifs, le "trou" dans les finances fédérales, la conception de l'asile et du contrôle dans la prise en charge des candidats à l'asile mène paradoxalement à un renforcement du contrôle. Même si la xénophobie sert toujours d'argument pour les nouvelles mesures répressives, ne peut-on pas penser que face aux réfugiés, la population est peut-être moins xénophobe que les autorités ? Les 5000 groupes bénévoles pour les réfugiés indochinois et à une autre époque, les 3000 places pour les réfugiés chiliens offertes en quelques jours à "Action place gratuite" nous fournissent des contre-exemples.

a) **Une procédure accélérée ?**

"Procédure accélérée, traitement des nouveaux cas dans les plus brefs délais", en quoi consistent ces mesures ? Elles consistent à sauter une instance, à simplifier la rédaction de la décision de refus et à entendre à l'OFP une deuxième fois les candidats "douteux". Les dossiers doivent donc être liquidés rapidement. Par cette procédure, il ne s'agit donc pas tant d'accélérer l'ouverture des portes de la Suisse que de débusquer les abus... et d'appliquer strictement la loi. L'esprit restrictif de la loi d'asile d'octobre 1979 n'est pas loin. Codifier, organiser, administrer, mettre de l'ordre, "clarifier" les pratiques. Des mots qui reviennent souvent. Une procédure qui ne laisse pas beaucoup d'espace au doute, à l'impromptu, à l'interrogation pour cerner la réalité complexe des "nouveaux réfugiés" qui se présentent aux frontières helvétiques et ne répondent – le plus souvent pas – aux cadres juridiques et administratifs existants. Alors, *"lorsque tout est nivelé, que le système ne peut accepter d'événement, de bruit, il ne peut que se reproduire à l'identique, se dégrader irrésistiblement"*[6].

Quels sont les résultats concrets de ces mesures ? A Genève, 123 personnes ont reçu l'asile entre le 22.12.1981 et le 12.3.1982, 67 Roumains, 15 Polonais, 9 Boliviens, 8 Chiliens, 5 Ethiopiens, 4 Hongrois, 4 Argentins, 4 Tchèques. A Lausanne, 40 personnes ont déjà reçu l'asile en décembre 1981. Tous étaient des réfugiés de l'Est européen. Le climat du Service de prévoyance sociale de Lausanne est donc meilleur qu'en 1979/1980. Mais... *"nous avons passé la main aux autres œuvres d'entraide qui ont reçu des dossiers supplémentaires, un simple déplacement du problème. De toute manière, dès que les centres d'hébergement seront remplis, ce sera de nouveau pour notre pomme"*, déclare un assistant social. R. Mottet, de la Croix-Rouge Suisse quant à lui, *"ne trouve pas la procédure tellement accélérée"*. A fin 1981, 4226 dépôts d'asile attendaient une décision. Et les demandes individuelles **ne baissent pas malgré les mesures dissuasives.** De janvier à mars 1982, 162 personnes (dont 63 Chiliens, 24 Roumains, 28 Zaïrois, 12 Polonais, 7 Afghans) ont déposé une demande d'asile à Lausanne. Genève a enregistré 178 demandes entre janvier 1982 et début mars 1982. Et cela avant les vacances de Pâques et d'été, les périodes de grosse affluence *"les gens viennent avec un visa de touriste et ils restent pour demander l'asile"* précise M. Barraud de l'Office cantonal des étrangers de Lausanne. On réussit à peine, avec ces mesures à faire place nette pour les nouveaux dossiers, sans pouvoir liquider la totalité des anciens. Rythme accéléré, mais dérisoire face aux besoins !

b) **Des centres d'hébergement ou des centres d'isolement ?**

Une autre solution est également intervenue avec **l'ouverture de cinq "centres provisoires d'hébergement" en Suisse romande*** par la Croix-Rouge Suisse et financés par la Confédération (4 dans le canton de Vaud, 1 dans le canton de Genève). Ces centres sont prévus pour 300 à 400 requérants d'asile par six mois. A la fin mars, 250 personnes y habitaient en attendant l'asile et à la Croix-Rouge , on prévoit qu'ils seront complètement occupés à Pâques. 800 candidats réfugiés par an alors que 1889 personnes déposaient une demande d'asile en 1979, 3020 en 1980, 4226 en 1981 ! Il n'a pas été facile de faire accepter l'ouverture de ces centres dans certaines communes, comme à Satigny (Genève) où les négociations ont été délicates. Dans certains endroits, déclarait M. Haug de la Croix-Rouge Suisse, *"on place des gens dont la différence raciale n'est pas manifeste pour*

---

* Un home similaire avec 50 places a été également ouvert en août 1981 à Bulach (ZH).

éviter les réactions de rejet xénophobe". Cette mesure, qui fait partie d'une stratégie plus globale de l'OFP, intervient tardivement et non sans réticences... Du côté de Berne, *"il faut éviter un amoncellement de personnes douteuses et indésirables, des centres d'agitation potentiels"*. Elle se veut une réponse ponctuelle et vise un **effet dissuasif**. M. André Sprunger, responsable du centre de Bex destiné aux Noirs africains, déclarait à la TV (6.11.81) : *"les réfugiés sont enrégimentés, il ne s'agit pas de faire du tourisme"*. Les candidats apprennent ainsi qu'on ne rentre pas en Suisse comme dans un moulin, que leur liberté de circulation est désormais restreinte. *"Ils sont nourris, logés pour une durée maximum de 6 mois, une aide leur est dispensée pour trouver du travail et un logement. Ceux qui ne disposent pas de ressources ont droit à des cours de langue"*, a déclaré la Croix-Rouge Suisse à la presse le 18.12.1981.

Ces homes s'ajoutent à ceux des diverses œuvres d'entraide et à celui d'Alstätten de la Confédération destinés aux réfugiés handicapés et aux Vietnamiens arrivés en contingent entre 1978 et 1981. Solution d'urgence.

Mais pourquoi avoir mis sur pied ces centres sans consulter les assistants sociaux qui s'occupaient des candidats à l'asile et qui auraient pu proposer des solutions plus souples et plus diversifiées ? Pourquoi le réfugié ne peut-il pas choisir entre la solution du centre, l'hébergement provisoire et d'autres solutions ? Un assistant social déclarait : **"Ce n'est pas la bonne solution, mais nous sommes tellement crevés que ça nous a soulagés; dans la situation actuelle, on n'a pas envie non plus que les réfugiés puissent choisir parce que ça nous complique trop le travail"**. A ce propos, le Centre social protestant de Genève – aussi aux prises avec la crise du logement – a opté pour une autre solution. Il a loué une maison à Vernier où habitent actuellement 17 Africains, Latino-Américains, Erythréens avec un animateur. Peu de personnel, solution à échelle humaine et moins cher que l'hôtel.

Où sont situés ces centres ? Ceux de Vidy – qui fermera en juin prochain – et de Satigny ne sont pas trop éloignés de Lausanne et Genève. Les réfugiés ont ainsi la possibilité de changer d'air, d'aller au bistrot. Les autres centres sont éloignés des villes importantes (Villeneuve, Crissier, Bex). *"Les réfugiés tournent en rond. C'est l'attente. Certains qui ont eu l'habitude de travailler toute leur vie supportent mal l'isolement, l'inactivité et l'angoisse de l'attente d'une décision"*, déclare une personne qui a visité certains de ces centres.

Comment a été prévue la répartition des réfugiés entre les différents centres ? **"De manière empirique. Cette manière est arbitraire comme toute répartition"** répond R. Mottet de la Croix-Rouge Suisse. A Crissier, les familles, à Vidy qui compte 25 personnes, célibataires ou personnes seules qui ont toutes autour de la trentaine, à Satigny, les personnes de l'Est européen et d'autres pays, à Villeneuve, les Latino-Américains. A Bex – le centre le plus éloigné destiné à la démolition avant d'être loué à la Croix-Rouge ! – les Noirs africains. Ce centre compte actuellement 59 personnes, dont 33 Zaïrois, 8 Erythréens. *"Ici nous sommes dans un camp de prisonniers"* déclarait un réfugié, alors que d'autres disaient : *"le gouvernement suisse ne peut-il pas faire pression pour que la situation change dans notre pays ? Les autorités de notre pays ont placé beaucoup d'argent dans les banques suisses". "Les Zaïrois ont mauvaise presse".* Bien sûr après que quelques cas d'abus manifestes aient été montés en épingle par les médias. Plus facile pour un village comme Bex de s'habituer à la présence des Africains que Genève où la population côtoie des étrangers ! A cela on répond qu'il est plus aisé de trouver du travail à Genève pour les réfugiés de l'Est qui sont qualifiés et... que les Africains ne sont pas habitués à la société industrielle ! Un rapide survol du curriculum des Africains actuellement à Bex montre que la plupart ont une profession libérale et certains même ont été formés dans les pays de l'Est !

Le cadre des centres est le plus souvent agréable, mais l'organisation de la vie quotidienne, l'ameublement rappelle que **"le caractère provisoire doit apparaître"** comme l'écrit la Croix-Rouge Suisse, qui précise aussi que l'organisation interne est prévue sur un mode **"autogestionnaire"**. Mais, comment peut-il y avoir autogestion sans possibilité de choix ni de décision par les réfugiés ? Pour M. Mottet, interrogé, il semble qu'autogestion signifie autre chose pour la Croix-Rouge Suisse : *"une auto-prise en charge des corvées, des tâches de nettoyage, des achats, des repas, du lavage du linge, etc."* Une manière pratique de s'initier ainsi dans l'ordre et la soumission, à la vie quotidienne suisse.

Dans le canton de Vaud, certains candidats à l'asile ont refusé de se rendre dans les centres. Renseignements pris, ils doivent se débrouiller tout seuls et l'aide financière de la prévoyance sociale ne leur est pas accordée ! Mme Cerutti du Bureau des étrangers à Lausanne qui reçoit les candidats déclarait : *"ils doivent se conformer,*

sinon ils n'ont qu'à retourner dans leur pays... de toute façon, c'est bien mieux qu'à l'hôtel".

Travail complexe à l'intérieur des centres. *"Une solution individuelle laisse plus de liberté et occasionne moins de pression"* déclarait M. Haug. **Confrontation quotidienne à la différence culturelle, au marché du travail et du logement.** *"Nous attendions des assistés, nous avons recueilli des hommes, des femmes, des jeunes et des enfants à part entière qui ont plus d'expérience que nous"* déclarait déjà à La Liberté de Fribourg l'ancienne responsable du centre de Courtepin qui accueillait les Indochinois en avril 1981, Mme Cattani. Elle soulignait par ailleurs une série de difficultés rencontrées dans son travail à l'époque : non respect de l'identité du réfugié *"de chaque étranger nous voulons faire un Suisse. Cette attitude était perceptible jusque dans les réalités de la vie quotidienne, nourriture, budget de ménage, etc..."*, non respect de la tradition familiale et communautaire (deux cas de stérilisation se seraient produits dans le canton de Fribourg), religieuse, intégration comme manœuvres au marché du travail. Un cas particulier ? Une réponse à cette question dépasse le cadre de ce dossier. Ces problèmes mettent en relief le débordement, l'insuffisance des structures d'accueil pour les Indochinois, mais ils posent les éléments du débat, à propos des nouveaux centres, sur les principes et les conditions que certains appellent **"d'assimilation"**, d'autres **"d'intégration"**, d'autres encore **"d'adaptation"** et qui ne peut être résolu par l'isolement et le **"parcage"** dans des centres.

Ces centres sont-ils une solution pour la prise en charge des candidats à l'asile qui arrivent en Suisse et se heurtent au marché du travail et du logement ? *"Qu'on ne me parle pas de centres de ghettos, s.v.pl., parce que des adresses d'hôtels ghettos pour réfugiés, il y en a aussi"*[7] ,écrivait C. Gross, assistant social. Avant l'ouverture des centres où vivaient les candidats à l'asile ? *"Il est facile de donner de l'argent aux gens, mais où les loger ?"* disait M. Giovanini du Service social de la Ville de Zurich en octobre 1981. Les candidats à l'asile n'ont pas droit aux logements subventionnés tant à Genève, qu'à Lausanne, qu'à Zurich. Sans parler du manque chronique d'appartements en Suisse, les gérances sont réticentes et demandent des garanties financières élevées. Même l'hébergement dans des hôtels est limité. Une critique de la solution des centres d'hébergement n'épuise pas le problème. **C'est l'ensemble de la conception de la politique qui est à revoir en profondeur.** On parle à propos des candidats à l'asile individuel, de **"vagues de réfugiés"**, mais des décisions

importantes sont intervenues ces dernières années pour faire venir des réfugiés par **contingents**. Y aurait-il deux poids, deux mesures dans la politique d'asile pour les réfugiés "contingentés" et... les autres ? La politique d'asile est essentiellement le fait des organes exécutifs de la Confédération (Conseil fédéral, OFP). Pourquoi un débat sur les orientations de la politique d'asile n'a pas lieu au Parlement suisse, ce qui permettrait notamment de revoir le rapport Confédération/ cantons ? La minorité des réfugiés met le doigt sur certains aspects de la politique sociale pratiquée à l'égard des Suisses et des immigrés : la politique du logement, celle de la sécurité sociale. Pourquoi ne pas construire aujourd'hui de toute urgence des logements sociaux tant pour les Suisses, les immigrés que les réfugiés ? Pourquoi ne pas imaginer des solutions plus souples, plus diversifiées, plus humaines pour recevoir les gens qui arrivent en demandant l'asile ?

Les centres : Un nouveau pas franchi dans la **division du travail** pour la prise en charge des réfugiés. En deux ans, ceux-ci doivent connaître et se débrouiller face à trois instances d'accueil différentes où tous les niveaux du système suisse sont mêlés (groupes bénévoles, homes, œuvres d'entraide, cantons, Confédération). Comment s'y retrouveront-ils dans ce **système discontinu et complexe** ? Ces difficultés s'ajoutent au rude apprentissage de l'adaptation à une société industrielle où domine l'efficacité et l'individualisme.

Avec l'ouverture des centres, la Confédération a donc fait des économies. En 1980, la Confédération dépensait à raison de Fr. 20.– par candidat réfugié, Fr. 60.000.– par jour. En 1981, au moins **Fr. 100.000.– par jour**. Elle a résolu très provisoirement la répartition des réfugiés ailleurs qu'à Lausanne et Genève. Le mandat de la Croix-Rouge Suisse se termine en juin : il est très probable que les cantons reprennent ce mandat et que deux nouveaux centres soient ouverts l'un près de Genève et l'autre près de Lausanne. Sera-t-il renouvelé ? Il est probable que la Confédération continue à assumer le 100 o/o des frais financiers pour les centres qui resteront ouverts (Satigny, Bex, Crissier). S'ils ne s'avèrent pas être suffisamment "dissuasifs", s'ils se transforment en "ghettos" et perdent leur caractère "provisoire" – voulu par la Croix-Rouge Suisse – (ce qui est plus que probable si des mesures générales sur la politique du logement et des conditions de travail ne sont pas prises tant pour les Suisses, les travailleurs immigrés que les réfugiés). Si la logique de la politique d'asile ne change pas, quelles seront les prochaines mesures ?

c) **Un accord politique entre les cantons et la Confédération à propos des réfugiés qui déposent une demande d'asile individuelle.**

Si la loi d'asile précise que la Confédération *"détermine comment les groupes de réfugiés sont répartis entre les cantons"* (art. 23), elle est muette sur la répartition des réfugiés qui déposent une demande d'asile individuelle. Un **"accord politique"** a donc dû intervenir à ce propos. En février 1982, les exécutifs des cantons romands et la Confédération se sont mis d'accord pour une meilleure répartition des candidats à l'asile. 250 demandes d'asile déposées à Genève et Lausanne ont ainsi été transférées dans les cantons de Neuchâtel (70), du Valais (90), du Jura (40) et de Fribourg. Jean-François Leuba, respondable du Département de justice et police du canton de Vaud déclarait à cette occasion : *"nous ne voulons pas qu'il y ait moins de réfugiés, mais nous voulons qu'ils soient mieux répartis"* (Bund du 4.3.1982). D'autre part, le vœux a été exprimé par Berne que le délai d'audition cantonal soit raccourci. Ces mesures administratives sont positives, mais n'est-il pas nécessaire qu'un débat s'installe à propos de la politique d'asile entre la Confédération et les cantons ? La Confédération décide, les cantons appliquent, alors n'est-il pas étonnant que l'huile manque dans les rouages ?

2. Les conditions du marché du travail

L'ordonnance limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative du 17.10.1979 ne considérait pas les candidats à l'asile. Par contre, l'ordonnance du 22.10.1980 (non modifiée sur ce point par l'ordonnance du 21.10.1981) a introduit des exceptions aux mesures de limitation des travailleurs étrangers : *"Sous réserve des art. 21, 22, 24, ne sont pas soumis aux mesures de limitation les étrangers qui sont autorisés à exercer une activité lucrative temporaire durant le temps que dure la procédure pour l'obtention de l'asile"* (art. 3, al. 1, lettre n). Cette mesure a permis aux candidats à l'asile de gagner leur vie, mais elle a favorisé également l'arrivée d'une main-d'œuvre disponible sur le marché du travail suisse asséché à l'époque*. Le marché du travail était alors confronté à deux problèmes : l'absence de main-d'œuvre suisse et les limitations de main-d'œuvre étrangère. Les emplois disponibles étaient soit des emplois

* En 1979, 13.000 places vacantes pour 2 à 3000 demandeurs d'emploi en Suisse.

à haute qualification, soit des emplois qui n'exigeaient aucune qualification professionnelle. La situation n'a pas changé sur ce point ces trois dernières années. Même si les candidats à l'asile sont très qualifiés, les patrons se montreront réticents à engager une main-d'œuvre sans statut stable. Il n'est alors pas étonnant de trouver parfois des avocats, médecins, enseignants sur les chantiers. D'une manière générale, les candidats à l'asile trouvent surtout du travail dans l'hôtellerie, la restauration, les chantiers, etc. où on leur offre des salaires de Fr. 6.– à Fr. 7.– de l'heure dans certains cas (Turcs de Genève).

Il existe également une discrimination raciale sur le marché du travail : *"Aux dires de travailleurs sociaux qui passent leur temps à chercher du boulot pour les candidats à l'asile, les employeurs ont une petite hiérarchie. Au sommet, le réfugié du Sud-Est asiatique : il ferme sa gueule, occupe sans broncher un poste de manutentionnaire même s'il est diplômé en sciences naturelles, bosse comme un fou et met son point d'honneur à se débrouiller tout seul. Pas mal non plus, l'Européen de l'Est, mais moins maniable et plus lent. Avec les Latinos, tout se gâte, et les Africains... Les patrons les plus polis, ceux qui n'osent plus traiter les Nègres de fainéants, assurent que leur "biorythme" particulier (sic) les rend fâcheusement improductifs : ils dorment trop longtemps et travaillent trop lentement"*[8].

Comme le fait de travailler semble être un **critère pour l'octroi de l'asile**, certains assistants sociaux se voient contraints de pousser les gens à travailler, même si le salaire est inférieur dans certains cas, à l'assistance, et si les candidats à l'asile vont dans la plupart des cas grossir le sous-prolétariat suisse, quels que soient leurs qualifications, leurs projets, leurs motivations et les conséquences de ce fait sur leur état pyschologique et leur adaptation future à la société suisse.

3. Les conditions de travail des travailleurs sociaux et du personnel

Quelles sont les conséquences de cet afflux sur les conditions de travail des assistants sociaux et du personnel qui reçoit les candidats à l'asile ? *"Nous sommes submergés... Nous accumulons une fatigue nerveuse énorme"*. Trente rendez-vous par jour en moyenne et par personne au Service social de la ville de Zurich : *"En une demi-heure, il faut tout régler, logement, travail, finances et la plupart des personnes ne parlent pas l'allemand"*. A l'Hospice général de Genève, chaque assistant social s'occupe de 125 dossiers : au Service de prévoyance sociale à Lausanne, on a jusqu'à 140 dossiers par assistant

social ! *"Du vrai travail à la chaîne. Nous sommes toujours en retard. Les rendez-vous, c'est la corrida... Une prise en charge plus qu'aléatoire. Comme nous n'avons pas le temps de voir les gens dans des conditions satisfaisantes, nous risquons d'être injustes, de faire des erreurs".* Un premier engagement de nouvelles personnes à Lausanne n'a réussi qu'à peine à éponger l'augmentation des demandes. Dans le canton de Vaud, où existe un contingentement des fonctionnaires (150 pour 1982), les solutions ne peuvent être que provisoires (personnel auxiliaire). Ce sont des problèmes de locaux qui se posent parfois aussi, comme à Lausanne où les assistants sociaux n'ont pas de bureau personnel et où les salles de réception ne suffisent pas.

Ce travail social "sur les chapeaux de roue", soumis à des **normes quantitatives** au détriment de la **qualité**[9] est surtout **administratif** et **financier**. Le débordement est tel qu'il n'y a pas toujours le temps pour faire les démarches nécessaires. Parmi les réfugiés de l'Est surtout, le pourcentage des personnes âgées est élevé avec des problèmes d'isolement importants. Pour les candidats à l'asile qui viennent d'un contexte socio-culturel très différent (Africains, Turcs, par exemple), l'adaptation en Suisse est difficile. Les Africains souffrent plus d'isolement que les Latino-Américains ou les Indochinois, et sont plus défavorisés du point de vue de leur insertion sociale : racisme latent qui provoque une discrimination plus évidente dans la recherche de travail et de logement; tracasseries administratives pour déposer et obtenir l'asile; absence de groupes d'accueil de leur pays d'origine. *"Il faudrait toute une structure sociale pour les aider dans cette intégration alors que nous sommes très dépourvus et que notre rôle, en raison de la surcharge de travail qui touche notre service, est plus financier et administratif que social et culturel"*[10]. L'adaptation future en Suisse est ainsi hypothéquée, d'autant qu'une division du travail existe dans la prise en charge. Les deux premières années (attente de l'asile) dépendent des services d'assistance cantonaux et communaux, puis des services régionaux d'aide aux réfugiés qui dépendent de l'OSAR. Il en résulte, pour les réfugiés, un passage par des **statuts successifs différents** et même des **cantons** différents puisque la Confédération peut selon l'article 19 de la loi sur l'asile désigner un lieu de séjour aux réfugiés pendant la procédure d'asile et ensuite le réfugié doit retourner dans le canton où il a déposé sa demande d'asile, qui favorise l'isolement et la méfiance, et des discriminations à l'intérieur de leur communauté.

Il est difficile aussi, pour les assistants sociaux, de se retrouver

dans un système complexe, bureaucratisé, où s'interpénètrent services d'assistance et polices communale, cantonale, fédérale. Qui prend les décisions ? Quelles sont les possibilités d'intervention pour un changement de la politique d'accueil et d'intégration ? *"Nous avons souvent le sentiment d'un système de contradictions et de confusions à tous les niveaux qui nuit considérablement à notre travail et donc aux réfugiés"*[11]. Ou encore : *"La structure administrative est très lourde, tous les niveaux sont imbriqués. On est perdu dans un dédale"*. Ce sentiment reflète la lourdeur administrative mais aussi les blocages de la politique d'asile actuelle. Que faire alors ? La commission du personnel et les collaborateurs du service des candidats réfugiés de l'Hospice général à Genève ont envoyé le 16.10.1981 une pétition à leur directeur pour exiger dans l'immédiat l'engagement de 6 travailleurs sociaux, 2 secrétaires, 1 réceptionniste et demander qu'on entre en négociation avec les autorités cantonales et fédérales sur "la politique actuelle d'application de la loi d'asile". Les assistants sociaux du Service cantonal de prévoyance sociale de Lausanne se sont adressés à leur chef, M. Sandoz, pour une réorganisation du centre d'accueil.

Les résultats ont été très différents à Lausanne et Genève. A l'Hospice général de Genève, sept postes et demi ont été accordés et une deuxième équipe a été formée. Moins de stress ! Cela a permis une réflexion et une évaluation du type de prise en charge, un contact plus direct avec les employeurs. D'autre part, des fonctionnaires de l'OFP sont venus à Genève. *"Maintenant on peut leur mettre un visage"*, disait une assistante sociale. Mais les assistants sociaux n'ont pas encore leur mot à dire sur la politique d'asile. Les négociations ont lieu au niveau des chefs de département...

A Lausanne, au Service de prévoyance sociale, une supervision collective a été accordée ainsi que deux bureaux séparés pour deux assistants sociaux alors que dix membres du personnel avaient les mêmes demandes. Ce geste a semé la zizanie dans le personnel et favorisé un individualisme forcené. Un assistant social disait : *"dans ce boulot, c'est la jungle, les antagonismes sont bien cultivés. Comme il n'y a pas assez à manger pour tout le monde, ils nous divisent et on est trop crevés pour réagir"*.

Oui... La Suisse est un pays d'accueil. Mais pour qui ? Et avec quels moyens financiers, structurels, humains ?

B. ASSISTANCE AUX REFUGIES

"FI évoque le spectre des ghettos noirs qu'il a vus en Afrique du sud et aux USA. Il voit déjà cette société cloisonnée, divisée en bons et en mauvais jeunes. Un double marché du travail comme dit le vioque. D'un côté, ceux qui travaillent pour s'en sortir, de l'autre ceux qui travaillent pour survivre. Les premiers commanderont les seconds. Brr..."

Little Brother, *La Routine infernale*

L'assistance aux réfugiés qui ont reçu l'asile politique est sous la responsabilité de la Confédération (plus précisément du Département de justice et police et de l'Office fédéral de police) qui mandate les œuvres d'entraide reconnues pour sa mise en œuvre. Celles-ci acceptent ou refusent des réfugiés ou certaines catégories de réfugiés en fonction de leurs moyens et de leurs objectifs. L'OSAR, organe faîtier, regroupe six œuvres d'entraide : Caritas, l'Entraide protestante suisse, l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière, le Mouvement chrétien pour la paix, l'Union suisse des comités d'entraide juive, l'Aide œcuménique suisse. La Croix-Rouge suisse et Terre des hommes sont également reconnues et subventionnées par la Confédération pour des tâches spécifiques. La Croix-Rouge suisse s'est occupée de réfugiés tibetains, puis de 700 réfugiés indochinois. Depuis septembre 1981, elle s'occupe également de l'assistance des réfugiés qui obtiennent l'asile individuellement. Depuis janvier 1982, la Croix-Rouge suisse a aussi été mandatée pour assumer la responsabilité des centres provisoires d'hébergement de Suisse romande. La Croix-Rouge devient ainsi, après Caritas, l'œuvre d'entraide la plus importante dans l'assistance aux réfugiés. Cette situation nouvelle modifiera l'équilibre entre les œuvres d'entraide.

A Genève et Lausanne, **des centres régionaux d'aide et d'assistance aux réfugiés** ont été ouverts en commun par les œuvres d'entraide. Caritas qui voyait la direction des centres lui échapper et jugeait incompatible cette nouvelle structure avec celle des Caritas régionaux n'y a pas pris part, mais dispose de bureaux séparés. Dans le reste de

la Suisse, les œuvres d'entraide ne sont pas regroupées dans un centre. Ces œuvres d'entraide sont chargées de l'assistance financière si nécessaire, mais aussi d'aider le réfugié à résoudre des problèmes de logement, de travail, d'apprentissage du français, d'études éventuelles, d'éducation des enfants, de regroupement familial, etc.

En 1977, l'OFP a renouvelé son **contrat** avec chacune des six œuvres d'entraide sur la base des instructions sur l'assistance aux réfugiés (11.5.1977). La loi d'asile du 5.10.1979 et l'ordonnance sur l'asile du 12.11.1980 qui ont fourni les bases juridiques fondamentales et les principes de la collaboration entre les œuvres d'entraide et l'OFP. Les Centres sociaux protestants de Genève et Lausanne n'ont pas accepté de prolonger leur contrat – signé en fait par l'EPER – avec l'OFP pour plusieurs raisons : incompatibilité d'une assistance sociale des réfugiés avec l'assistance financière dépendant de l'OFP, "obligation de renseigner" (art. 35, instructions 1977) des travailleurs sociaux. Ils se sont orientés vers les "réfugiés de facto".

L'art. 31 de la loi précise que **la Confédération est responsable de l'assistance** et *"qu'elle peut confier l'assistance aux œuvres d'entraide reconnues ou, si les circonstances l'exigent, en tout ou en partie aux cantons"*. Avec la loi, la contribution financière de la Confédération aux œuvres d'entraide passe à 90 o/o pour les frais d'assistance et à 100 o/o pour les réfugiés malades, âgés ou invalides (art. 39 loi, art. 10 ordonnance).

Dans la mesure où les cantons participeraient, ils seraient remboursés à 100 o/o. De nouvelles instructions réglant les rapports entre les autorités fédérales de police et les œuvres d'entraide et la procédure relative à l'assistance ont été introduites le 1er janvier 1981.

1. Des liens réciproques de collaboration

Avec les nouvelles dispositions, les liens de collaboration, de dépendance réciproque d'ordre **juridique, financier** et **idéologique** se renforceront entre les œuvres d'entraide (donc chacune a un poids politique, financier et des objectifs diversifiés), et l'OFP (voir annexe no 1, organigramme de l'assistance aux candidats réfugiés et aux réfugiés de facto).

Tant la Confédération que l'OSAR se félicitent des liens existants entre les œuvres d'entraide privées et l'Etat. Une complémentarité nécessaire. Mais comment opère-t-elle concrètement ?

a) **Dépendance juridique**

La Confédération est responsable de l'assistance aux réfugiés et mandate les œuvres d'entraide pour son application. Une "voie hiérarchique" directe est établie entre l'OFP et les œuvres d'entraide *"sans passer par l'OSAR (...) pour les questions générales d'assistance des réfugiés, relatives notamment aux présentes instructions"* (art. 3, instructions 1981). Souci d'assurer une collaboration étroite et directe entre certaines des œuvres les plus importantes (Caritas, EPER, Croix-Rouge) et l'OFP, diviser pour mieux régner, mais encore affirmation d'une collaboration verticale. Cette volonté apparaît d'ailleurs dans l'ensemble des textes.

Le chapitre qui posait le **principe de surveillance** par la Confédération sur l'assistance aux réfugiés et en particulier le fameux article 35 sur "l'obligation de renseigner" ont été supprimés dans les nouvelles instructions à la suite des nombreuses réactions de l'ASAS, des juristes progressistes de Genève, des Centres sociaux protestants de Genève et Lausanne, de la Confédération romande du travail, du comité Chili, du comité Brésil en 1977. Est-ce à dire que ce principe a été abandonné ? Il est toujours présent, mais dilué. Une procédure nouvelle a été définie pour contrôler *"si les prestations d'assistance ont été allouées conformément à la loi"* (art. 12 loi, art. 16 ordonnance). Deux dossiers doivent être constitués : un **dossier social** à disposition de l'assistant social et de l'œuvre d'entraide et un **dossier financier**, à disposition des contrôleurs de l'OFP. Caritas a renforcé cette séparation. Les dossiers sociaux restent dans les Caritas régionaux, les dossiers financiers sont centralisés à Lucerne, au siège central, où l'OFP doit effectuer ses contrôles périodiques par sondage. Mais si le travailleur social n'est plus tenu à mettre à disposition de l'OFP *"les dossiers, factures et pièces justificatives ainsi que les renseignements nécessaires pour contrôler l'application des dispositions"* (art. 35, inst. 1977), il est tenu après l'examen des pièces comptables **"à des entretiens entre collaborateurs de l'OFP et de l'œuvre d'entraide"** (art. 29, instr. 81). Aucune condition n'est précisée sur le contenu, la procédure, les limites de ces entretiens. Le flou de cette partie de l'art. 29 met encore en danger l'éthique professionnelle du travailleur social. A propos de l'art. 35, l'ASAS écrivait au DFJP le 25.5.1977 *"la relation professionnelle de confiance entre le travailleur social et le client ne saurait être trahie pour un service d'information. Ces droits de la personnalité du client (art. 28 bis CCS) doivent être sauvegardés"*. L'Association suisse des assistants sociaux (ASAS) n'a

pas été satisfaite des nouvelles dispositions, mais elle a renoncé à poursuivre le débat. On peut se demander en effet, si les informations transmises oralement ne violent pas la sphère privée du réfugié ? Un cas de contrôle indélicat d'un fonctionnaire de l'OFP dans un des services de Suisse romande est quasi de notoriété publique. Même s'il est une exception malheureuse et que dans la plupart des cas, la pratique du contrôle est très souple, ce fait a rappelé que le risque de violation de la sphère privée du réfugié existe. Le contrôle est un problème inhérent au travail social. Il est simplement plus aigu dans le secteur des réfugiés qu'ailleurs. Dans la pratique des relations avec l'OFP, l'habileté **tactique** remplace donc la **stratégie**. *"Il faut avoir la tête sur les épaules pour négocier, savoir que ça leur coûte plus cher d'engager des fonctionnaires à Berne, que de nous laisser la bride sur le cou", "il y a l'art du téléphone, de savoir leur parler, d'établir une bonne relation"*, etc... Mais ces procédures de ruse nous révèlent la réalité du rapport entre travailleurs sociaux et l'OFP : *"ces pratiques sont fondamentalement le fait de gens faibles qui essaient de tirer parti du fort"*, écrit Michel de Certeau à la suite de Foucault. En d'autres termes, les travailleurs sociaux ne disposent ni du **temps**, ni de **l'espace** nécessaire à la prévision, au calcul des rapports de force, ni au niveau du rapport structurel, ni à celui des conditions de travail dans ce secteur. Ils doivent tirer parti des forces étrangères, subir l'ordre imposé... agir au coup par coup avec la dextérité de ceux qui vivent l'instant. Attitude plus proche de la poésie que de la politique ! Elle est obligatoire dans un cadre administratif si contraignant. Deviendra-t-elle l'arme privilégiée des travailleurs sociaux ?

Mais dans ce métier difficile et complexe, comme ailleurs, ne s'agit-il pas aussi d'être attentif au renforcement des moyens de contrôle, plus qu'au quotidien immédiat et à une pratique actuelle souple de l'OFP ?

Ce flou n'est pas sans conséquences dans une relation qui voudrait être de confiance avec le réfugié. L'épée de Damoclès des sondages de l'OFP fait valoriser souvent involontairement les tâches administratives au détriment des conditions pyscho-sociales, culturelles, de vie du réfugié.

Assistance qui dépend d'un service de police : les impératifs de la politique humanitaire de la Confédération ont peu à peu produit l'intégration de l'assistance dans la politique d'asile fédérale. Des dispositions restrictives dans ce domaine, provenant de réticences des cantons par ex., pouvaient mettre en péril cette politique. La Confé-

dération assure donc l'assistance des réfugiés. Elle en a donné la compétence au DFJP. Ainsi l'organe qui octroie l'asile, octroie également l'assistance (art. 31, 32, 33 loi) et les mêmes fonctionnaires de police sont chargés de l'enquête de police, de la décision de l'octroi d'asile et de l'assistance. La politique d'assistance est appliquée par les œuvres d'entraide qui ont une large expérience dans le domaine et du personnel hors du contingentement des employés de la Confédération.

Conséquence pour le réfugié : **il n'est pas un assisté comme les autres,** car l'assistance pour les Suisses et les étrangers dépend du Département de l'intérieur et des cantons. Il fait partie d'une catégorie à part, ce qui produit **une marginalisation dans la marginalisation.** Une marginalisation administrative, sociale, qui s'ajoute souvent à une marginalisation politique par la limitation des droits d'expression et les autres formes de contrôle (courrier, écoute téléphonique). Une des conséquences a été soulignée par un réfugié qui disait : *"La délinquance est en quelque sorte vivante dans la logique du système".*

b) **Dépendance idéologique**

Une évidence s'est fait jour lors des débats sur la loi d'asile et la pratique quotidienne de l'assistance : il n'existe pas de discordance idéologique fondamentale entre la plupart des œuvres d'entraide privées et la tradition libérale du système politique suisse. On trouve des discordances de détail tout au plus. On peut parler d'une répartition des tâches basée sur le concensus et le respect réciproque. Mais le dosage et l'équilibre des diversités fait partie de la proportionnalité démocratique... A l'Etat, le rôle politique, aux Eglises (majoritaires dans les œuvres d'entraide), aux œuvres privées, le rôle idéologique. Les arguments humanitaires servent de vernis à une politique d'asile (par ailleurs sélective et restrictive) pierre de touche de la neutralité. La Croix-Rouge, mais aussi Caritas, l'EPER consacrent l'ouverture et la disponibilité suisse.

c) **Dépendance financière**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les œuvres d'entraide assument le 10 o/o des frais d'assistance et la totalité des frais administratifs et de personnel. L'afflux des réfugiés et la politique d'asile active pratiquée par la Confédération a vu une augmentation des dépenses réelles pour l'assistance de plus de 400 o/o depuis 1970 pour la Confédération. Cette augmentation est encore plus élevée pour les œuvres d'entraide (voir tableau no 11). En 1975, M. Kissling,

directeur de Caritas, déclarait que si l'on considérait l'ensemble des frais, la contribution de la Confédération ne dépassait pas 50 o/o. Et aujourd'hui ? La contribution de la Confédération a augmenté, mais le nombre des réfugiés pris en charge par Caritas est 10 fois supérieur (1975 : 338, 1980 : 3022 !). Si la situation est préoccupante pour Caritas, elle est franchement difficile pour les œuvres d'entraide qui disposent de moins de moyens financiers.

Au temps des "boat people", les caisses des œuvres d'entraide se remplissaient mieux que celles de la Confédération pour l'aide aux réfugiés en Suisse et les pays de premier asile (voir tableau no 13). Le rapport annuel de Caritas 1979 précise à ce sujet que *"les comptes annuels bouclent avec un total de 35 millions de recettes, chiffre qui accuse une augmentation extraordinaire de 15,4 millions par rapport à l'année précédente"*; **12,9 millions sont à mettre au compte de l'aide aux réfugiés** (souligné par nous). Si l'on considère le résultat des collectes et dons pour les réfugiés en Suisse, on voit qu'une fois l'émotion et les campagnes des média passées, les contributions baissent, même si l'argument du 10 o/o à payer pour l'assistance par les œuvres d'entraide est toujours avancé dans les campagnes de récolte de fonds. Les œuvres d'entraide assument donc une bonne partie de l'assistance des réfugiés. Faut-il voir là une des raisons du lien de la campagne d'information sur les réfugiés... à la collecte annuelle de l'OSAR ? Il a été critiqué par les œuvres et les personnes sensibilisées à la complexité de l'adaptation des réfugiés en Suisse. Des lézardes apparaissent dans la bonne entente entre l'OFP et les œuvres. Motifs ? Les finances pour les œuvres les plus importantes, l'orientation de la politique d'asile et "d'intégration" pour d'autres comme l'Entraide ouvrière et le Mouvement chrétien pour la paix. Une renégociation – commentée diversément par les œuvres d'entraide – est en cours pour augmenter la contribution financière de la Confédération. Les vieilles questions resurgissent : crainte d'une perte de l'autonomie privée face à l'Etat, prudence de Berne aux prises avec les restrictions budgétaires et empressement mitigé des cantons pour participer à l'assistance des réfugiés.

2. Normes d'assistance pour les réfugiés

Selon l'art. 37 de la loi, *"les prestations d'assistance sont allouées d'après les principes applicables aux citoyens suisses. Elles seront*

adaptées à la situation particulière des réfugiés". La procédure et le montant sont fixés dans les instructions et les normes (1.2.1981) établies par l'OFP à l'intention des œuvres d'entraide. L'OSAR est consultée lors d'examens périodiques ou d'adaptations (art. 4, instr. 81). Un pouvoir de collaboration (normes de 1977) a été ainsi transformé en douceur en un pouvoir consultatif. Dans certains cantons, ces normes sont légèrement plus élevées que pour les citoyens suisses, pour couvrir les besoins spécifiques des réfugiés. Dans d'autres, elles sont inférieures.

Rappelons brièvement les principes de l'assistance aux réfugiés. L'assistance doit couvrir non seulement les besoins élémentaires, mais un minimum vital (art. 1.1 des normes). Elle ne peut cependant avoir qu'un caractère subsidiaire (art. 1.2). **"Nul ne peut faire valoir un droit à l'octroi d'une assistance d'un montant déterminé"** (art. 1.3). L'assistance n'est donc pas un **"droit du pauvre"**, mais un **"don de l'Etat**, qui vise le contrôle et l'insertion des réfugiés à la vie économique et sociale suisse. "Les normes ne doivent pas être remises aux assistés". Le réfugié ne peut prendre connaissance de ce que l'Etat lui accorde, il est dépendant du bon vouloir des travailleurs sociaux et de l'OFP. Les dames patronnesses ne sont pas loin ! Coup de pouce pour l'intégration forcée au travail, quelles qu'en soient les conditions d'ailleurs. Les normes apparaissent comme le premier instrument d'une **assimilation forcée** à la société suisse. Très souvent, le temps, l'espace, les relations, le rapport au monde sensible et au monde supra-sensible, le rythme des réfugiés originaires de sociétés différentes, leur liberté, sont ainsi bouleversés. Comme A.Y. Gourevitch l'a montré, il existe un espace, un rythme, un temps social prépondérant dans toute société et *"le mécanisme du contrôle social, qui est entre les mains de la classe dirigeante a pour élément important le temps social"*[12]. Dans la vie quotidienne, dans les "gestes" d'intégration des réfugiés, sont donc imposées au réfugié les catégories fondamentales de la société industrielle. Un réfugié disait : *"avec les normes, ils nous obligent à entrer dans la société de consommation, parce qu'ils décident comment nous devons dépenser notre argent en détail"*. La question est complexe. Elle renvoie souvent au choc de deux cultures, de deux types de sociétés, une société de l'ETRE et une société de l'AVOIR. Elle met aussi en question la conception de l'assistance pour les Suisses où elle est un des moyens de gestion et de reproduction de la force de travail. *"Remettre en cause les normes, cela signifie remettre en cause le système d'assistance suisse"*,

disait V. Noseda, la responsable du Service des réfugiés de l'œuvre suisse d'entraide ouvrière à Zurich. Certains travailleurs sociaux ont d'ailleurs remis en cause les principes de l'assistance pour les réfugiés qui, selon eux, déterminent négativement l'adaptation. La confidentialité exigée des réfugiés n'a pas été appliquée par certaines œuvres d'entraide pour les groupes bénévoles. Certains d'entre eux ont pris connaissance avec surprise de l'inégalité de traitement entre les assistés suisses et les réfugiés et parfois ils ont même limité les dépenses ou fait des livrets d'épargne avec le surplus !

Actuellement, une commission composée de membres de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique, de l'OFP et des œuvres d'entraide réexaminent complètement les normes. Les réactions des groupes bénévoles, plus proches de la population que les travailleurs sociaux, ont été entendues. A Berne, on craint les réactions xénophobes, mais surtout celles des réfugiés qui pourraient calculer **"à partir de quand ça vaut la peine de travailler"**.

En fait, souvent le salaire que les réfugiés peuvent gagner est inférieur au minimum vital octroyé par l'assistance. Un dilemne se pose alors aux travailleurs sociaux : faut-il pousser les réfugiés à travailler, si cela signifie que leurs revenus seront en-dessous du minimum vital ?

3. Modes de prise en charge des réfugiés

Jusqu'à l'arrivée des réfugiés indochinois, les travailleurs sociaux pratiquaient essentiellement le "case-work" – travail social individuel – et quelquefois le "group work" – travail social de groupe. Ces méthodes permettaient un contact direct avec les réfugiés. Elles apportaient des solutions immédiates aux problèmes brûlants, mais se révélaient impuissantes devant les problèmes structurels (logement, travail, éducation, statut des réfugiés en Suisse, etc.). Des organes de coordination des services de réfugiés ont été peu à peu mis en place dans les différentes régions et cantons pour permettre des interventions globales auprès des autorités et des employeurs. L'OSAR reste l'organe de coordination national. Dernièrement, il a nommé des délégués régionaux pour une relation plus directe avec les œuvres d'entraide. Malgré cela, certains travailleurs sociaux estiment que ces liens sont insuffisants et trop hiérarchisés : *"Les liens qui unissent les travailleurs sociaux à la base et l'organisation faîtière sont extrêmement faibles. Nous n'avons pas l'impression d'être suffisamment*

informés de ce qui se passe au sommet et (...) que tous les problèmes que nous rencontrons sont connus de l'OSAR"[17]. Ils interpellaient M. Hirt, à l'occasion de la "Journée du réfugié" de juin 1981 sur le mode de répartition de la collecte annuelle de l'OSAR, les réfugiés "de facto", le type d'informations au public, la passivité de l'OSAR face à la politique d'asile restrictive.

Avec l'arrivée massive des réfugiés indochinois dès 1978, les structures existantes et les modes de prise en charge ont été dépassés. M. Alder, ex-responsable du secteur des réfugiés de l'EPER, déclarait *"si les groupes bénévoles n'avaient pas existé, la Croix-Rouge et le Service complémentaire féminin de l'armée auraient été forcés d'intervenir"*. L'OSAR en accord avec le Conseil fédéral propose alors d'associer la population à l'intégration des réfugiés. La consigne est lancée *"le réfugié doit être intégré dans la population suisse et non pas dans une œuvre d'entraide"*[18].

Les paroisses, les communes, les associations de tous ordres sont invitées à former **des groupes d'accueil**. Caritas en compte plus de 5000 en Suisse. Après avoir été introduits à la vie suisse pendant trois mois dans les homes, les réfugiés sont donc pris en charge par les groupes bénévoles, supervisés par certains travailleurs sociaux des œuvres d'entraide. Les groupes interviennent pour la recherche de logement, de travail, les contacts avec l'école, les médecins, les dentistes, pour certains ils s'occupent de l'assistance financière, etc.

Bien des années auparavant, en 1973, une autre expérience de bénévolat avait eu lieu **pour les Chiliens d'"Action place gratuite"**. Mais elle se distinguait des autres sur plusieurs points : **initiative plus restreinte** (350 réfugiés), **initiative de la base, indépendante des autorités et même opposée.** Rappelons qu'à l'époque les frais d'installation et d'assistance pour les réfugiés étaient pris en charge par la Confédération (75 o/o) et les œuvres d'entraide (25 o/o). Pour ces réfugiés chiliens, l'OFP refusa de payer les frais d'assistance depuis leur arrivée jusqu'en 1976. "Action place gratuite" a donc dû débourser plus d'un million de francs pendant deux ans*. *"Il a fallu une énorme mobilisation dans toute la Suisse, une organisation entièrement autonome des secours assumés par de simples "civils" pour que la limitation scandaleuse des 255 réfugiés soit dépassée"*, déclarait la Coordination nationale des comités Chili en décembre 1974.

---

* Pendant ces 2 ans, la Confédération avait dépensé Fr. 8.832.000.– pour les frais d'assistance aux réfugiés.

Que penser de cette prise en charge des Chiliens si on la compare aux milliers de groupes bénévoles organisés par l'OSAR pour la venue des réfugiés indochinois ? Dans ce cas, les œuvres d'entraide ont suivi la politique du Conseil fédéral. On peut se demander si les œuvres d'entraide ont versé le 25 o/o des frais de l'assistance (leur participation habituelle) à "Action place gratuite". Des démarches des Centres sociaux protestants de Lausanne et de Genève et d'"Action place gratuite" pour toucher ce 25 o/o auprès des œuvres d'entraide sont restées sans résultat.

Par ailleurs, les groupes bénévoles mis sur pied pour l'arrivée des Indochinois apparaissent comme une "étiquette de marque" de la politique d'assistance officielle aux réfugiés. La propagande qui les a entourés a en fait passer sous silence les **autres formes de solidarité** avec d'autres réfugiés arrivés individuellement (ex. les Argentins, les Boliviens, les Turcs). Celles-ci n'en existent pas moins !

L'expérience actuelle montre que le rôle des groupes d'accueil n'a pas été compris de la même manière par toutes les œuvres d'entraide, certaines ayant délégué plus de responsabilités que d'autres aux groupes bénévoles. Elle est jugée diversément par les autorités, les travailleurs sociaux, les participants aux groupes, les réfugiés : prise en charge souple; meilleure intégration au niveau communal, paroissial, régional, des quartiers; possibilité de placer les réfugiés dans des zones rurales et d'éviter l'engorgement des grandes villes; efficacité plus élevée dans les recherches de travail, de logement; déprofessionnalisation de l'accueil des réfugiés qui ne sont plus des "cas sociaux"; économie financière considérable; xénophobie moins marquée dans l'immédiat. On note certains traits négatifs aussi : motivation paternaliste; contrôle social trop violent du réfugié qui "étouffe"; non respect de la différence culturelle, religieuse; contrôle financier trop strict des réfugiés; différence de classe entre les membres des groupes bénévoles et les réfugiés qui font miroiter une société riche à des personnes dont les ressources seront très limitées.

Quel que soit le rapport établi entre les œuvres d'entraide et les groupes bénévoles, il semble que les réfugiés confrontés à l'un ou l'autre des partenaires ont vécu dans la majorité des cas un **rapport de subordination** dont les formes concrètes ont varié.

4. Il faudrait mettre des guichets, comme au chômage !

Les travailleurs sociaux appliquent la politique d'asile et la politique d'assistance. Ils sont tributaires de la structure d'assistance aux

réfugiés pour le contenu et les conditions de leur travail. Les réformes de ce secteur de l'action sociale ne sont pas étrangères à la mise en place d'un système de contrôle dans les autres secteurs de la vie sociale de plus en plus étatisée, spécialisée et diversifiée. Les assistants sociaux des œuvres privées sont des **médiateurs de ce contrôle social.** Ils ont deux patrons, mais apparaissent en fait comme des **"fonctionnaires sous-traitants de l'OFP"**, selon l'expression de M. Richoz, dans l'assistance aux réfugiés telle qu'elle est conçue dans ses principes et dans sa structure. Cet état de fait pose à certains d'entre eux des "problèmes de conscience", malgré leurs convictions humaines, généreuses, et une conception "collaboratrice" du rapport au réfugié qui remplace de plus en plus une conception paternaliste. Le travailleur social a un contact direct et quotidien avec le réfugié. Il est donc sensibilisé à sa situation, mais pris dans une structure administrative, financière. Faut-il attribuer à la contradiction entre **la volonté d'aider et le devoir de surveiller** – qui est le propre du travail social en général –, l'impression de malaise, de réticence à fournir une information certaines fois pour l'établissement de cette étude ? D'autres éléments peuvent aussi intervenir : appartenance politique, désir d'accéder à un poste hiérarchiquement supérieur, éthique professionnelle absente de l'action. La plupart des travailleurs sociaux expriment un malaise, une angoisse, de l'insécurité et dans certains cas ils s'interdisent même le langage de la vérité du contrôle sur le réfugié de par l'exercice de leur fonction... Il faut dire qu'ils sont les premiers exposés à l'agressivité et aux critiques. D'un côté les responsables de la politique d'asile, les "grands invisibles et impalpables", de l'autre ceux qui retroussent les manches, qui sont sur le terrain et doivent se débrouiller...

Au-delà de ces problèmes, plusieurs travailleurs sociaux trouvent intéressant le travail social dans ce secteur : la spécialisation de la prise en charge ne l'a pas encore atteint, le travail est diversifié, les relations ne sont pas hiérarchiques à l'intérieur du groupe de travail, et le service financier n'est pas un service à mandat, etc., disent-ils.

Mais tous déplorent l'ampleur des **tâches administratives** : *"il n'y a pas de travail créatif possible"*, *"le quotidien nous bouffe"*. Depuis 1978, les conditions de travail (surcharge, salaires, définition des tâches) se sont améliorées. Mais si à l'intérieur des groupes de travail – pas dans tous – les rapports sont horizontaux, à l'extérieur ils sont hiérarchiques pour ce qui concerne les décisions de politique générale sur l'assistance et sur l'asile. Ils sont aujourd'hui consultés, comme

par exemple pour l'acceptation des Polonais, au début de 1981 (la plupart se sont prononcés négativement à cette époque). Ils ne l'ont pas été hier, pour les réfugiés vietnamiens, ce qui a amené certains à opérer une sorte de grève du zèle sur le tas. En résumé, les travailleurs sociaux doivent exécuter des décisions prises à un degré hiérarchiquement supérieur tout en ayant eux-mêmes un pouvoir de contrainte sur les réfugiés. Ils sont **entre le marteau et l'enclume !**

La prédominance des tâches administratives, avec les problèmes financiers et l'intégration immédiate et pratique, empêche la mise sur pied d'actions pour améliorer les conditions générales de l'adaptation en Suisse. Ces actions... il faut dire qu'ils n'y croient pas trop, vu les conditions de la crise. *"C'est une réforme de la société qui dépasse le cadre de notre travail professionnel"*. Malaise aussi de certains devant les formes concrètes de "l'intégration" : *"on parle toujours d'autonomie du réfugié, mais il dépend en fait du marché du travail ou de l'assistance"* ! *"On lui reconnaît (au réfugié) le droit au travail, mais c'est un droit à l'exploitation"... "Ce ne sont pas des conditions de vie qu'on leur offre, mais des conditions de survie"*.

Le primat de l'assistance financière enferme par ailleurs le travailleur social dans la logique infernale de déceler l'abus à tout prix, de "ne pas créer de précédent", formule magique de toutes les bureaucraties administratives. Un rapport de contrôle normatif remplace alors une relation humaine. *"Il faudrait mettre des guichets comme au chômage, la relation serait plus claire"*, disait un travailleur social.

CONCLUSION :
Une collaboration étroite, hiérarchique et complémentaire jusqu'à quand ?

En résumé, le statut des réfugiés en Suisse s'est amélioré avec l'introduction de l'ASILE PERMANENT en 1947. Mais certains droits sociaux minimums reconnus formellement ne lui sont pas encore accordés dans la pratique. Ils sont même parfois utilisés pour dissuader les personnes qui veulent demander l'asile, comme c'est le cas dans la "nouvelle stratégie" de janvier 1982.

Les réfugiés comme les travailleurs étrangers souffrent les premiers des conséquences de la crise économique. Leur droit au travail, au logement, à l'éducation et à la formation professionnelle, à l'assistance, à l'expression sont de plus en plus hypothéqués.

Les principes et les structures d'assistance des réfugiés définis par la loi d'asile de 1979 et l'ordonnance renforcent le contrôle des réfugiés. Dans l'assistance aux réfugiés, les valeurs économiques prennent la relève des valeurs religieuses. L'Etat fédéral a pris en charge ce secteur de l'action sociale dès qu'il est apparu comme une pièce maîtresse de la politique d'asile qui fait partie intégrante de la neutralité et de la politique étrangère suisse. Une collaboration entre l'OFP et les œuvres d'entraide **étroite, hiérarchique** et **complémentaire**, avalisée par les liens juridiques, financiers, idéologiques a été mise en place progressivement ces trente dernières années. Ces rapports sont diversifiés selon les spécificités de chaque œuvre d'entraide.

Avec l'arrivée des réfugiés indochinois, des réformes organisationnelles ont été introduites (augmentation du personnel, mise en place de structures régionales, changements des méthodes de prise en charge, etc.). Elles n'ont résolu ni les **questions structurelles** (division du travail, assistance dépendant d'un système de police et pratiqué par des œuvres d'entraide privées), ni les **questions financières**, ni les **principes et l'orientation de la politique d'asile et d'assistance**. Des lézardes apparaissent. Les positions divergentes exprimées lors de l'arrivée des contingents de réfugiés indochinois se sont renouvelées et approfondies lors de l'arrivée du contingent des réfugiés polonais. Pour ces réfugiés, deux œuvres d'entraide (les plus importantes, Caritas et la Croix-Rouge suisse) seulement, ont répondu positivement au Conseil fédéral. Par ailleurs l'ensemble des œuvres d'entraide

de Suisse romande a refusé de prendre en charge ces réfugiés. Le Mouvement chrétien pour la paix est en train d'évaluer le contrat, car il ne retrouve ni ses intérêts, ni les valeurs qu'il veut défendre en prenant en charge les réfugiés. Les autres œuvres d'entraide posent surtout le problème financier et semblent s'accomoder des termes de la collaboration avec l'OFP. Jusqu'à quand ? Il semble par ailleurs que les Centres sociaux protestants veuillent réintégrer l'OSAR dans la mesure où celui-ci reconnaît la spécificité de leur travail (les réfugiés "de facto", qui ne sont pas considérés comme réfugiés par la loi suisse). Ce qui ne sera pas facile, vu que les réfugiés "de facto" n'ont pas de statut juridique et social et donc que l'OSAR refuse de les considérer comme réfugiés (et de les intégrer dans son mandat).

Cependant l'évolution de ce secteur de l'action sociale ne dépend pas uniquement de la dynamique interne de la collaboration entre l'Office fédéral de police et les œuvres d'entraide. Les échanges, les contradictions complexes de l'ensemble de la société suisse avec le monde tant au niveau économique, politique que culturel (crise économique mondiale, rapports Est-Ouest, situation économique en Suisse, xénophobie, rapport Confédération/cantons, etc.) influenceront notablement l'évolution de la politique d'asile, de la politique vis-à-vis des travailleurs étrangers et l'évolution des structures d'assistance pour les réfugiés, les candidats réfugiés et les réfugiés "de facto".

TROISIEME PARTIE

LES PORTES DE LA SUISSE SERONT-ELLES FERMEES AUX NOUVEAUX REFUGIES ?

"Quand l'apparition atteignit le treillage, tous restèrent figés, la fourchette en l'air avec un morceau de sterlet au bout, et les yeux écarquillés. Le portier qui sortait à ce moment du vestiaire pour fumer dans le jardin, écrasa sa cigarette et se porta à la rencontre du fantôme, avec l'intention manifeste de lui interdire l'entrée du restaurant. Mais on ne sait pourquoi, il n'en fit rien : il s'arrêta net, et se mit à sourire bêtement"

Mikhaïl Boulgakov
Le Maître et Marguerite

A. SORTIR DE L'ETHNOCENTRISME POLITIQUE

Il y a aujourd'hui dans le monde 13 millions de réfugiés, dont 600.000 en Europe (le 5 o/o). En Suisse, 35.000 à 40.000 réfugiés sont les chiffres toujours avancés par les autorités et les œuvres d'entraide pour illustrer une politique d'asile libérale. Mais en réalité, la Suisse a accueilli à peine un peu plus de **12.000 réfugiés** (7095 par contingents et 5387 par octroi de l'asile individuel) ces cinq dernières années (1976-1981) et un peu plus de **17.000 réfugiés** (8237 par contingents et 9318 par octroi de l'asile individuel) **ces dix dernières années**. Entre 1972 et 1981, elle refusait l'asile à près de 1400 personnes qui l'avaient demandé expressément. Nous avons vu dans la partie concernant la loi d'asile de 1979 que la définition de la notion de "réfugié" et de "persécution" écartait, d'une part les objecteurs de conscience, et d'autre part les personnes *"indignes de l'asile en raison d'actes répréhensibles"*. Une interprétation restrictive de l'art. 8 permise par le terme trop vague d'"actes répréhensibles" atteint surtout des candidats à l'asile en provenance de l'Europe de l'ouest et des régions du monde où la lutte armée est pour certains dans les circonstances historiques particulières vécues, l'unique voie politique praticable. Nous avons vu également que l'article le plus controversé de la nouvelle loi d'asile (art. 6 de la loi et art. 2 de l'ordonnance) était celui du "**séjour dans un pays tiers**". Cet article permet à la Suisse de refuser les réfugiés en provenance du Tiers monde.

Le réfugié (appelé soit "vrai réfugié", soit "faux réfugié", soit "réfugié économique", soit "réfugié politique", soit "réfugié de facto", soit "réfugié sur orbite", etc...) qui arrive en Suisse acquiert une existence, une identité sociale à partir de son arrivée et de son installation en Suisse et non en fonction de son identité d'origine, de cette autre partie du monde que la Suisse ignore lorsqu'elle "nomme" le réfugié. Attitude schizophrénique du pouvoir qui nous fait voir la réalité comme un monde séparé en deux, comme **deux mondes** : d'un côté la Suisse, de l'autre une réalité non nommée, indifférenciée, inexistante. En arrivant en Suisse, les réfugiés, par leur présence physique, rétablissent l'unité de la réalité sociale. Ils font plus. Ils sont en train de faire éclater nos modes de pensée, nos cadres juridiques, administratifs, policiers, nos habitudes culturelles conscientes et inconscientes et jusqu'à notre langage ! Des fissures apparaissent dans les murs de l'asile, dans le "bonheur suisse". L'hémisphère riche du nord – auquel la Suisse appartient – se défend, à partir de son

pouvoir et de la conception du politique. Pour lui, il existe des conditions politiques "dignes" de l'asile et des conditions politiques génératrices de demandes d'asile "indignes" politiquement, socialement, culturellement, qui relèvent de l'immigration (sans pour autant être intégrés dans cette catégorie, nous l'avons vu avec les travailleurs clandestins et les réfugiés "de facto") ou bien d'autres formes sociales qui ne sont pas prises en compte pour ouvrir les portes de la Suisse à certains réfugiés. Notre manière de définir "le politique" (donc l'asile, l'immigration, etc.) exclut certaines formes politiques spécifiques des sociétés dominées des régions pauvres et exploitées du globe.

Pourtant la guerre économique mondiale, les guerres locales de conquête, le génocide par la famine et les grandes migrations intercontinentales qui en découlent, ne sont-elles pas "**politiques**" ? Notre manière de définir l'asile n'est-elle pas quelque peu "aristocratique", "archaïque", "ethnocentrique" ? La définition de l'asile encore en cours en Suisse comme dans la plupart des pays du Nord découle d'une conception de la liberté héritée des révolutions libérales européennes. Mais que vaut-elle face à la réalité mondiale actuelle ? Cette réalité qui lézarde nos édifices juridiques, qui fait éclater nos cadres idéologiques, politiques, culturels, moraux. Or, il n'y a pas, il ne peut pas y avoir – en dépit des institutions internationales chargées de "fabriquer" une définition universelle de la liberté et une mesure individuelle de la liberté – une définition "**absolue**" de la liberté (et donc de l'asile politique). La situation internationale fait que la liberté, donc l'asile, est toujours déterminée par la position occupée sur la scène internationale par celui qui parle. Par ailleurs, le réfugié provient toujours de quelque part, d'un lieu déterminé, cela malgré toutes les professions de foi, les proclamations bien intentionnées, le rappel de la neutralité, l'affirmation d'une politique impartiale vis-à-vis des réfugiés qui en fait ne peut jamais l'être malgré le fait que nous ne lui accordions une identité qu'à partir de notre lieu à nous. L'analyse des faits nous a révélé comment les rapports de force, les enjeux des relations internationales traversent la politique d'asile suisse, ses "choix" de certains réfugiés au détriment d'autres.

B. LES REFUGIES A-POLITIQUES

La Suisse, comme les autres pays européens et les Etats-Unis, est confrontée depuis peu à une **réalité nouvelle** : l'arrivée des réfugiés africains et du Tiers monde en général, des pays et des régions pauvres face auxquels les lois existantes, les structures administratives et d'accueil sont débordées, rigides, inadéquates, caduques déjà. La surcharge des services d'accueil et de police, le recours aux termes de "faux réfugiés", de "réfugiés économiques" cachent en fait un malaise plus profond, face à la présence d'Africains, de personnes d'autres continents, de plus en plus visible, envahissante même pour certains. Une des conséquences de la crise économique et politique mondiale qui atteint le plus violemment les régions pauvres du globe sont de **nouvelles vagues migratoires**. En Europe et aux Etats-Unis, la main-d'œuvre provient de plus en plus d'autres continents. L'exemple des boat people haïtiens s'échouant sur les côtes de Floride est une autre illustration de ce phénomène social. Aux Etats-Unis, par exemple, vingt millions d'Hispaniques sont devenus, par leur nombre, le deuxième groupe ethnique de ce pays[1] et, le corps de police qui a accusé la plus grande croissance ces dernières années est la **police des frontières**. A ce propos, les Etats-Unis refusent en ce moment l'entrée sur leur territoire des réfugiés salvadoriens.

En Afrique même, les flux migratoires sont depuis quelques années de véritables catastrophes régionales. En Somalie par exemple, les réfugiés représentent le quart de la population du pays. Une partie de ces exilés commencent à atteindre l'Europe, et à s'intéger entre autre, comme "réfugiés politiques".

Actuellement, **un réfugié sur deux est africain**. Un Africain sur 200 est réfugié; on a recensé 5 millions, parmi lesquels la population rurale prédomine. *"On pourrait soutenir que beaucoup de réfugiés africains sont en réalité des émigrés qui cherchent les moyens de vivre plus convenablement (...) Cependant les désastres causés par les inondations, la famine et la sécheresse sont beaucoup moins "naturels" qu'on pourrait le croire à première vue. Des modifications de la propriété foncière qui (...) laissent les paysans sans terre, le passage de l'agriculture de subsistance à celle du profit, le développement des plantations (...) sont autant de facteurs qui peuvent aboutir à un désastre "naturel" en apparence, mais qui est en fait causé par l'homme"*[2]. Les racines du drame se trouvent donc dans les relations éco-

nomiques et politiques mondiales, mais ce sont les pays les plus pauvres qui ont la charge presque exclusive des conséquences.

Claude Meillassoux, dans une analyse sur les changements technologiques et structurels intervenus en Afrique précise les formes que revêt la surexploitation des travailleurs africains, ce qui a provoqué une **accélération des vagues migratoires**. La mise en œuvre par le grand capital de technologies de haute productivité entraîne notamment une surpopulation relative dans certaines régions de l'Afrique. Le sous-emploi et le chômage ne sont donc pas seulement liés à des raisons conjoncturelles, mais ont des causes structurelles. Une grande partie de la population africaine, détachée de force de la campagne, se trouve sans subsistance. Le système économique actuel ne prend pas en charge le sous-emploi et le chômage généré par lui. En faisant ce pas, le système économique engendre *"une situation terrible qui condamne dans les quelques années à venir des millions d'individus à la misère physiologique et à la mort"*[3]. La faim devient donc un outil de régulation de la population...

René Dumont de son côté, nous rappelle qu'*"une disette mondiale de céréales est en vue pour 1985-1990. Ce seront les Etats-Unis qui auront seuls le pouvoir de décider qui mangera (les plus dociles) et qui crèvera"*[4].

Alors, la Suisse contribuera-t-elle à l'écrasement de ces travailleurs les plus opprimés et les plus pauvres ? Continuera-t-elle à fermer ses portes à ces réfugiés de la faim ? A la montée des exploités vers la citadelle, saura-t-elle répondre autrement que par la fermeture, un pragmatisme étroit et la répression ? La réponse est complexe. Elle concerne l'asile mais aussi la politique d'immigration et la politique vis-à-vis des pays du Tiers monde.

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

NOTES

Première partie

Chapitre I

1) Chesneaux J., *Du passé faisons table rase ?*, Paris, 1975, p. 7.
2) Martin W., *Histoire de la Suisse*, Paris, 1926, p. 204.
3) Frei J., *Die schweizerische Flüchtlingspolitik nach den Revolutionen von 1848 und 1849,* Zurich, 1977, p. 489.
4) Favez J.C., "L. Mysyrowitz, La Suisse et la Solution finale", in *Journal de Genève*, 21.4.1979.
5) Bonjour E., *Histoire de la Neutralité Suisse*, t. 6, Neuchâtel, 1970, p. 25.
6) *Id.*, p. 26.
7) Pinter E., *Wohlstand der Flüchtlinge. Eine soziale-psychiatrische Studie an ungarischen Flüchtlingen in der Schweiz*, Basel-New York, 220 p., 1969.
8) Voir à ce propos *Der Bund*, no 198, 25.8.1968.
9) Hostettler Marianne, *Tchecoslovakische Flüchtlinge in der Stadt Bern*, Berne, 1970.
10) *Tribune de Genève*, 29.4.74.
11) Campiotti A., "6000 réfugiés politiques enfermés dans le piège argentin", in *24 H*, 22.10.1976.
12) Lettre du 12.9.1980 du Mouvement chrétien pour la Paix à M. Furgler.
13) Cité dans *L'Hebdo*, septembre 1981.
14) Marquez Garcia G., "Vietnam por dentro", in *Triunfo*, 1979.
15) *Cahiers du Tiers Monde No 7,* déc. 1980, Centrale pour la coopération au développement, Bruxelles.
16) OSAR, *Action "Réfugiés d'Indochine", rapport intermédiaire, état fin mai 1981*, p. 1 et 2.
17) Cité par *Le Monde*, 8.7.1981.
18) *Les Cahiers du Tiers Monde*, no 7, déc. 80, p. 66.
19) *24 H*, 30.5.1980.
20) *Hürriget,* 7.3.1981.
21) *24 H*, 20/21.2.1982.

Chapitre II

1) Bonjour E., *op. cit.*, p. 35.
2) Chapatte Ph., "La loi fédérale sur l'asile", in *L'Entraide*, no 1, février 1981, p. 3.
3) Carcassonne G, "L'acte politique, le juge et l'extradition", in *Le Monde*, 20.7.1977.
4) Kälin W., *Amnesty International, Informationen no 2*, 1981.
5) *L'Illustré*, no 46, 11.11.1981.
6) Häsler A. dans *La Suisse terre d'asile,* éd. Ex Libris 1967, reprend (en français) une bonne partie du rapport Ludwig.
7) Bonjour E., *op. cit.*, pp. 23-40.
8) Mouroux J.B., *Du Bonheur d'être suisse sous Hitler*, 1968.
9) Favez J.Cl., "Refuge et représentation d'intérêts étrangers", in *Revue d'histoire*, no 121, 1981.
10) Freymond J., *Revue des Suisses à l'étranger*, 1952, p. 33.
11) Masnata-Rubattel C. et F., *Le Pouvoir suisse,* Paris, 1978, p. 179.
12) Blankhart F., "Der Neutralitätsbegriff aus philosophischen Sicht", in *Mélanges*, E. Bonjour, Bâle, 1968.
13) voir J. Freymond, "Neutralité et neutralisme", in *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques,* Paris, 1966.
14) voir Masnata-Rubattel C. et F., *op. cit.* p. 177-184; de Rougement D., *La Suisse, histoire d'un peuple heureux*, Paris, 1965, p. 264-272; Ziegler J., *Une Suisse au-dessus de tout soupçon*, Paris, 1976, p. 139-143.
15) Windisch U., *Xénophobie ? Logique de la pensée populaire*, Lausanne, 1978.
16) Guillaumin C., *L'Idéologie raciste – Genèse et langage actuel,* Paris, 1972, p. 4.
17) Grannotier B, *Les Travailleurs immigrés en France*, Paris, 1977, p. 241.
18) Centre Social Protestant et Juristes Progressistes, *L'Asile politique en Suisse*, p. 9.

19) Chapatte Ph., *op. cit.*
20) Castoriadis C., *Les Carrefours du labyrinthe*, Paris, 1978, p. 8.

Deuxième partie

Chapitre I

1) Voir à ce propos Häsler, *La Suisse terre d'asile ? La politique de la Confédération envers les réfugiés de 1933 à 1944,* Lausanne, 1971, p. 296-309.
2) Castelnuovo-Frigessi D., *La Condition Immigrée – Les ouvriers italiens en Suisse*, p. 27.

Chapitre II

1) Réseau d'entraide réfugiés, *Accueillir les réfugiés à Genève*, Genève, janvier 1980.
2) *Les étrangers en Suisse : livre blanc*, janvier 1981.
3) CIMADE, *La Sécurité des étrangers en France : 1. les réfugiés politiques,* Paris, décembre 1976.

Chapitre III

1) Guillaumin C., *op. cit.*, p. 6.
2) Vasquez A., Delgueil M.C., Rodriguez G., Vasquez L., "Représentation de l'exil (adolescents)", in *Migrants/Formation*, no 29/30, octobre 1978, p. 23.
3) *Dat Viêt*, (revue de l'Association des réfugiés vietnamiens en Suisse), no 1, p. 10.
4) Maren y Marcelo Viñar, *Notas sobre el exilio* (polycopié).
5) Extrait d'un témoignage sur l'exil d'une réfugiée latino-américaine recueilli par C. Alvarez pour une recherche en cours.
6) Enriquez E., "Le pouvoir et la mort", in *Topique*, no 11-12, 1973.
7) *Tout va bien Hebdo*, 19.2.1982.
8) Steinauer J., in *Tout va bien Hebdo*, 19.2.82.
9) Voir à ce propos Sauvin A, "Quelques doutes préalables sur la compatibilité de la recherche-action et du travail social", in *Revue Internationale d'Action Communautaire,* Genève, printemps 1982.
10) Cité dans *Expression*, Revue du Credis, no 24, printemps 1981.
11) *Ibid.*
12) Gourevitch A. Y., "Le temps comme problème d'histoire culturelle", in *Les Cultures et le temps*, Payot/Unesco, 1975, p. 257 et 274.
13) Lettre de la Coordination des services réfugiés de Lausanne au directeur de l'OSAR, 15.4.1981.
14) OSAR, *Action "Réfugiés d'Indochine"*, rapport intérimaire, fin mai 81.

Troisième partie

1) Voir l'article de Ramonet I., "Vingt millions d'hispaniques aux Etats-Unis", in *Le Monde diplomatique,* décembre 1981.
2) Service des réfugiés des Jésuites, Pedro Arrupe, *Le problème des réfugiés africains*, Rome, mai 1981, p. 9.
3) Meillassoux C., "Paysans africains et travailleurs immigrés : de la surexploitation au génocide par la faim", in *Tricontinental*, no 1, p. 52.
4) Dumont R., "Impérialisme français et sous-développement africain", in *Tricontinental*, no 1, p. 31.
5) *op. cit.*, p. 11.

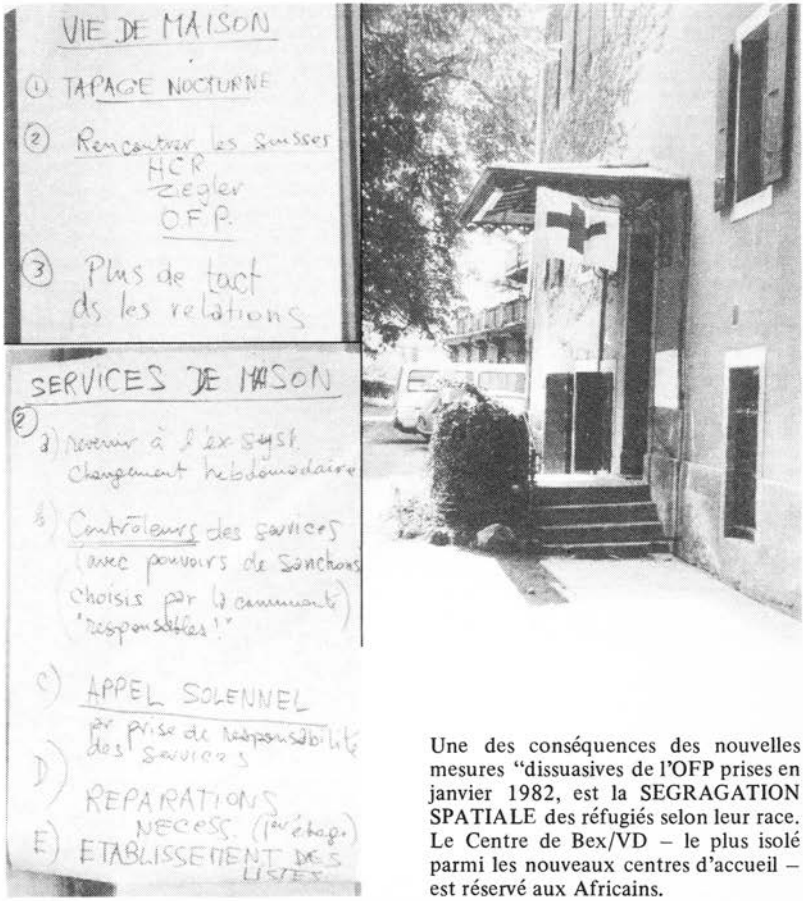
REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

En plus des textes cités ici et dans les notes, nous avons puisé des informations dans les textes légaux, les statistiques des œuvres d'entraide, de l'Office fédéral de police et du HCR, ainsi que dans les nombreuses interviews effectuées à Genève, Lausanne, Berne et Zurich.

- Amnesty International (section suisse), *Informations sur les droits de l'homme au Zaïre*, Zurich, juin 1980.
- Antonio J., *Enquête sur le comportement des réfugiés politiques latino-américains en Suisse*, Genève, IUED, 23 p., 1981.
- Association internationale des juristes démocrates, Fédération internationale des droits de l'homme, Mouvement international des juristes catholiques, *Colloque pour le droit au retour*, La Sorbonne, Paris, juin 1980.
- Bersier R., *Le Statut juridique du réfugié en Suisse*, Lausanne, mai 1979, 23 p. ronéo.
- Bonjour E., *La Neutralité suisse, son origine historique et sa fonction actuelle*, Neuchâtel, La Baconnière, 1944, 100 p.
- Bonjour E., *Histoire de la neutralité suisse*, tome 6, Neuchâtel, 1970.
- Caloz M.C., "Quelle politique d'asile en Suisse ?", in *Revue Expression*, No 23 (hiver 1980/81), Genève, CREDIS; No 24, "Réfugiés : des travailleurs de l'Hospice Général s'expriment".
- Carfantan J.Y., Condamines Ch., *Qui a peur du tiers monde ? – Rapports Nord-Sud : les faits*, Paris, 1980.
- Castelnuovo-Frigessi D., *La Condition immigrée – les ouvriers italiens en Suisse*, Lausanne, 1978.
- Celeste M.C., "Les Salariés du Nord industrialisé devant les exploités des pays pauvres", in *Le Monde diplomatique*, février 1980.
- Centre national de coopération au développement, "Les Réfugiés dans le monde", in *Les Cahiers du Tiers-Monde*, no 7 (déc. 1980), Bruxelles.
- Centre social protestant et Association des juristes progressistes, *L'Asile politique en Suisse, des mythes à la réalité*, Genève, 1978.
- CIMADE, *Adolescents du Cône sud de l'Amérique latine en exil – quelques problèmes psychologiques*, dossier, mars 1981.
- CIMADE, *Accueillir les réfugiés politiques*, dossier no 6-7 (juin-juillet 1980), Paris.
- CIMADE, *Droit d'asile et exodes massifs*, no 10 (oct. 1981), Paris.
- CIME, *Situation et rôle de la femme migrante : problèmes d'adaptation et d'intégration*, Rapport d'information, Genève, avril 1981.
- Comité de défense des réfugiés éthiopiens et érythréens, groupe de travail Afrique, *La Suisse, terre de refus d'asile*, doc. no 1 (février 1979), doc. no 2, (mai 1979), Genève.
- Communauté de travail "être solidaire" et Centres de contact Suisses-immigrés de Genève et Lausanne, *Les Etrangers en Suisse – Livre blanc*, (1978) 1981.
- Conseil mondial des églises, *Publications périodiques régulières du Service des réfugiés*, Genève.
- Coordination nationale des comités Chili de Suisse, *Réfugiés chiliens : la politique d'asile de la Suisse*, dossier, déc. 1974.
- Dumont R., "Impérialisme français et sous-développement africain", in *Tricontinental*, no 1, 1981, Paris.
- El-Dardiry, "A la nation suisse, le droit d'asile en danger", in *La Vie*, 1913, Genève.
- Favez J.Cl., "Refuge et représentation d'intérêts étrangers", in *Revue d'histoire*, 2ème guerre, No 121, 1981.
- Feihl E., *Réfugiés du Chili, accueil et situation à Genève*, Genève, 1976.

- Frei J., *Die schweizerische Flüchtlingspolitik nach den Revolutionen von 1848 und 1849*, Zurich, 1977.
- Geze F., Valladao A., Lacoste Y, *L'Etat du Monde 1981, annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, 1981.
- Goran Melander, *Refugies in Orbit*, Geneva International University Exchange Fund, 1978.
- Granotier B., *Les Travailleurs immigrés en France*, Paris, 1979.
- Guera A., *Le Droit d'asile en Suisse*, Berne, Département fédéral de justice et police, 1974.
- Häsler A., *La Suisse terre d'asile ? La politique de la Confédération envers les refugiés de 1933 à 1945*, Lausanne, 1971, 414 p.
- Haug W., *"... und es kamen Menschen" – Ausländer Politik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980*, Basel, 1980.
- HCR (Comité exécutif), *Documents de travail présentés par le HCR au sous-comité plénier sur la protection internationale 1977-1980*, publié par la Division de la protection internationale du HCR, 73 p.
- HCR, *Les dix dernières années*, Genève, 88 p., printemps 1980.
- Hostettler M., *Tschecoslovakische Flüchtlinge in der Stadt Bern*, Berne, 1970.
- INODEP, *Les Réfugiés en Afrique et ailleurs – Séminaire de recherche et action*, Paris, 1981.
- INODEP, *Commission Trilatérale, Sécurité nationale et droits de l'homme*, Paris, 1979.
- Lieber V., *Die neuere Entwicklung des Asilrechts im Völkerrecht und Staatsrecht – unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Asilpraxis*, Zurich, 1973.
- Little Brother, *La Routine infernale*, Lausanne, 1981.
- Ludwig K., *La Politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955*, Berne, 1957.
- Meillassoux C., "Paysans africains et travailleurs immigrés : de la surexploitation au génocide par la faim", in *Tricontinental*, No 1, Paris, 1981.
- Meyer F., *Die Schweiz als Asilland für tschekoslovakische Flüchtlinge als Folge der Ergebnisse vom August 1968*, St-Gall, 1970.
- Meier R., *Plazierung der Flüchtlinge aus Südostasien in der Schweiz, 1979/1980*, Zurich, 1980.
- Mouroux J.B., *Du Bonheur d'être suisse sous Hitler*, Paris, 1968.
- OSAR, *Des Réfugiés racontent*, 1944.
- OSAR, *Les Réfugiés et nous : les 35 ans du l'OCSAR*, 1971.
- OSAR, *Action "Réfugiés d'Indochine"*, rapport intérimaire, état fin mai 1981.
- OSAR, *La journée du réfugié*, juin 1981.
- OSAR, *Indochina-Aktion : Zwischenbericht per Ende August 1980.*
- Paludan A., *Problèmes des réfugiés et des exilés en Europe – 1. Les nouveaux réfugiés en Europe*, Genève, 1976.
- Pinter E., *Wohlstand der Flüchtlinge – Eine soziale-psychiatrische Studie an ungarischen Flüchtlingen in der Schweiz* Basel-New York, 1969.
- Poncet D., *L'Extradition et l'asile politique en Suisse*, Fribourg, 1972.
- Poncet D., Neyroud Ph., *L'Extradition et l'asile politique en Suisse*, Fribourg, 1976, éd. Barblan et Saladin, 120 p.
- Publitest, *Verhalten gegenüber Flüchtlingen*, Zurich, juin 1981.
- Richoz M., *Regard sur l'assistance aux réfugiés en Suisse*, Lausanne 1979.
- Secrétariat de la commission fédérale consultative pour le problème des étrangers, *Questions relatives aux réfugiés – Revue de presse du 1.1.1971 au 31.7.1976*, Berne.
- Service des réfugiés, Pedro Arrupe, *Le Problème des réfugiés en Afrique*, Rome, 1981.
- Shibutani et Kuran, *Ethnic Stratification*, London & New York, 1965.
- Vasquez A, Richard G. Delgueil M.C., "Psychologie de l'exil", in *Esprit*, no 6 (1979), Paris.

- Vasquez A., Delgueil M.C., Rodrigues G., Vasquez L., "Représentation de l'exil (adolescents", in *Migrants/Formation* No 29/30 (octobre 1978), Paris.
- Vernant J., *Les Réfugiés de l'après-guerre*, Monaco, 1953.
- Vuilleumier M., "Révolutionnaires et exilés du XIXe s. autour d'Alexandre Herzen", in *Revue suisse d'histoire*, no 14, Genève, 1964.
- Vuilleumier M., "Les Exilés communards en Suisse", in *Cahiers d'histoire*, tome 22, 1977.
- Vuilleumier M., "Les Proscrits de la Commune de Paris en Suisse, 1971", in *Revue suisse d'histoire*, t. 12, fasc. 4., 1962.
- Wandlung und Wirken des schweizerischen Friedensrates in 35 Jahren, *Rückblick für die Zukunft*, Zurich, mars 1981.
- Windisch U., *Xénophobie ? Logique de la pensée populaire*, Lausanne, 1978.



Une des conséquences des nouvelles mesures "dissuasives de l'OFP prises en janvier 1982, est la SEGRAGATION SPATIALE des réfugiés selon leur race. Le Centre de Bex/VD – le plus isolé parmi les nouveaux centres d'accueil – est réservé aux Africains.

Annexe nº 1

Organigramme de l'assistance aux réfugiés, aux candidats-réfugiés et aux réfugiés «de facto»

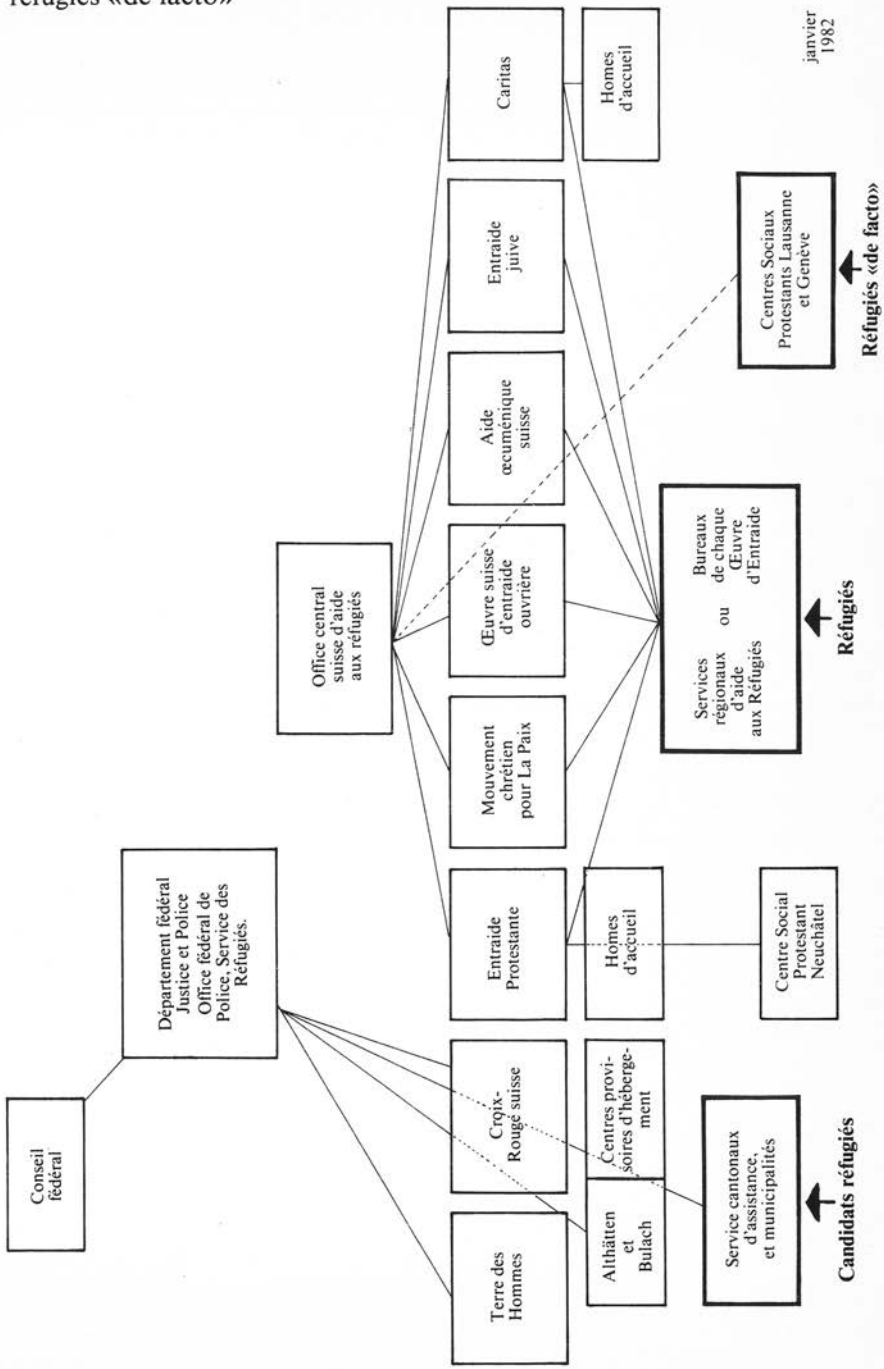


Tableau N° 1

Réfugiés entrés clandestinement en Suisse entre le 1. 9. 1939 et le 31. 7. 1942 et non refoulés

Déserteurs	100
Prisonniers de guerre évadés (Yougoslaves, Grecs, Russes)	100
Réfugiés politiques	300
Réfugiés juifs	700
Total	1200

Sources : Estimations de l'époque

Tableau N° 2

Réfugiés entrés clandestinement en Suisse entre le 30. 7. 1942 et le 17. 3. 1943 et non refoulés

Prisonniers évadés	200
Déserteurs	100
Alsaciens non juifs	700
Hollandais non juifs	100
Polonais non juifs	200
Juifs polonais	3500
Juifs hollandais	500
Juifs tchécoslovaques	400
Juifs belges	400
Juifs français	200
Juifs allemands et apatrides	3000
Total	9300

Sources : Estimations de l'époque

Tableau N° 3

Récapitulation des demandes (personnes) d'asile déposées, acceptées, en suspens, retirées ou refusées de 1971 à 1981

Année	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Total
Personne acceptées **par contingent**	225	291	412	319	68	52	71	140	2772	3115	997	8462
Total des demandes déposées **individuelles**	1131	1053	1043	1132	1324	853	1085	1389	1889	3020	4226	18145
Demandes acceptées	906	772	981	661	925	592	765	934	1138	1265	1285	10224
%	**80,1**	73,3	94,1	**58,4**	69,9	69,4	70,5	67,2	**60,3**	**41,9**	30,4	56,3
Cas en suspens	95	151	132	215	233	176	229	290	529	916	2670	5636
%	**8,4**	14,3	12,7	18,9	17,6	20,6	21,1	20,9	28,6	**30,6**	**63,2**	31,0
Demandes retirées	45	44	84	128	80	56	61	63	95	193	191	2040
%	3,9	4,2	8,1	11,3	6,0	6,6	5,6	4,5	5,1	6,4	4,6	4,7
Demandes refusées	85	86	96	128	86	29	30	102	120	642 469 turcs	80	1484
%	7,5	8,2	9,2	11,3	6,5	3,4	2,8	7,3	6,4	21,3	1,8	8,0
Demandes retirées + refusées	130	130	180	256	166	85	91	165	215	835	271	2524
%	11,4	12,3	17,3	22,6	12,5	10,0	8,4	11,9	11,4	27,7	6,4	13,8
Total personnes acceptées individuelles + contingents	1131	1063	1393	980	933	644	836	1074	3910	4380	2287	18686

Source : Tableau établi d'après les statistiques de l'Office fédéral de Police

Tableau N° 4

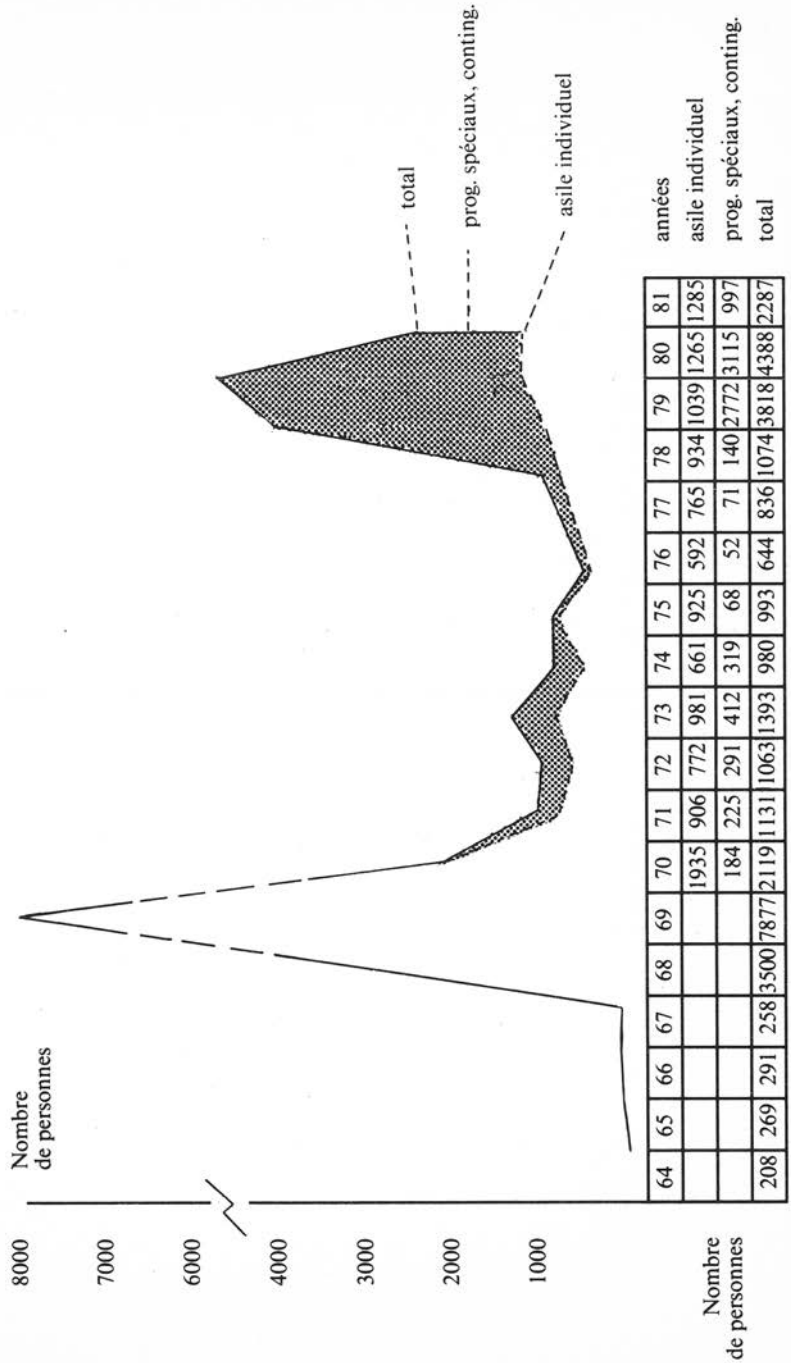
Demandes d'asile (personnes) déposées, acceptées, en suspens, retirées ou refusées pour quelques pays en 1978, 1979, 1980, 1981

	1978					1979					1980					1981				
	Total	Admis	Refusé	Retiré	Suspens	Total	Admis	Refusé	Retiré	Suspens	Total	Admis	Refusé	Retiré	Suspens	Total	Admis	Refusé	Retiré	Suspens
Pologne	104	**73**	**3**	11	17	125	77	5	11	32	184	100	8	9	77	**929**	238	1	36	**654**
%	100	70,2	2,8	10,6	16,4	100	61,6	4,0	8,8	25,6	100	54,4	2,1	2,7	41,8	100	25,6	0,2	3,8	70,4
Roumanie	165	**130**	**9**	9	17	183	103	6	15	**59**	245	94	7	13	**131**	362	132	4	14	**212**
%	100	78,8	5,4	5,4	10,4	100	56,3	3,3	8,1	32,3	100	38,4	2,8	5,3	53,5	100	36,4	0,2	3,8	58,6
Tchécoslovaquie	174	**139**	**2**	8	25	546	39,3	4	19	**130**	742	524	20	26	172	720	325	3	38	354
%	100	79,9	1,1	4,6	14,4	100	72,0	0,7	3,5	23,8	100	70,6	2,7	3,5	23,2	100	45,1	0,5	5,3	49,1
Vietnam	181	**177**	—	—	4	137	119	2	—	16	30	17	5	—	8	15	8	—	1	6
%	100	97,8	—	—	2,2	100	86,9	1,4	—	11,7	100	56,7	16,6	—	26,7	100	53,4		7,6	40,0
Afganistan	15	10	3	—	2	58	37	4	—	17	93	51	3	1	38	69	22	—	2	45
%	100	66,7	22,2		11,1	100	63,8	6,9	—	29,3	100	54,9	3,2	1,0	40,9	100	31,9	—	2,9	65,2
Turquie	3	2	—	—	1	11	—	2	4	5	**627**	—	**469**	91	**67**	155	—	9	12	**134**
%	100	66,7	—	—	33,3	100		18,2	36,4	45,4	100	—	74,8	14,5	10,7	100		5,8	7,7	86,5
Ethiopie	52	15	**31**	—	6	34	4	**20**	—	10	32	3	9	3	**17**	53	7	—	—	**46**
%	100	28,6	59,8	—	11,6	100	11,8	58,8	—	29,4	100	9,4	28,1	9,4	53,1	100	13,2			86,8
Zaïre	8	5	—	1	2	25	—	2	2	**21**	**70**	3	13	—	**54**	317	4	32	7	**274**
%	100	62,5		12,0	25,5	100		8	8	84	100	4,3	18,5	—	77,2	100	1,2	10,0	2,2	86,5
Angola	—	—	—	—	—	9	4	1	—	**4**	10	—	3	—	**5**	98	—	23	9	**66**
%	100	—	—	—	—	100	44,4	12,2		44,4	100	—	30	—	50	100		23,5	9,1	67,4
Argentine	95	57	4	—	**34**	36	27	1	2	6	29	14	3	2	**10**	25	9	—	3	13
%	100	60,0	4,2		35,8	100	75,2	2,7	5,5	16,6	100	48,3	10,3	6,9	34,5	100	36		12	52
Chili	240	143	15	3	**79**	170	125	19	4	22	185	89	19	6	**71**	395	**108**	—	8	**279**
%	100	60,7	6,3	0,1	32,9	100	73,6	11,2	2,3	12,9	100	48,2	10,3	3,1	38,4	100	27,4		2,0	70,6

Source : Tableau établi d'après les statistiques de l'Office fédéral de police

Tableau N° 5

Nombre de personnes ayant reçu l'asile politique en Suisse de 1964 à 1981
proportion contingents, asile individuel



Nombre de personnes	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81
asile individuel							1935	906	772	981	661	925	592	765	934	1039	1265	1285
prog. spéciaux, conting.							184	225	291	412	319	68	52	71	140	2772	3115	997
total	208	269	291	258	3500	7877	2119	1131	1063	1393	980	993	644	836	1074	3818	4388	2287

Source : Tableau établi d'après les statistiques de l'Office fédéral de police

Tableau N° 6

Asiles (personnes) admises et refusées par origine géographique entre 1971 et 1981

Continents \ Admis / Refusé	1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		Total	
	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé	Admis	Refusé
Europe de l'Est	847	53	707	61	656	65	434	68	261	48	280	21	357	16	445	23	749	26	1010	47	965	8	6711	436
%	93,5	62,4	91,6	71,0	89,8	67,7	65,7	53,2	28,2	55,9	47,3	72,4	46,7	53,4	47,7	22,6	65,8	21,7	79,9	7,4	75,0	10,0	67,8	30,5
Asie	10	2	11	7	1	8	1	2	499	13	176	1	101	2	202	3	+ 2734 * 161	7	+ 3102 * 69	9	+ 997 * 42	—	+ 6833 * 1273	54
%	1,1	2,3	1,5	8,1	0,1	8,4	0,1	1,5	54,0	15,0	29,7	3,4	13,2	6,7	21,6	3,4	14,1	5,8	55	1,4	3,2		12,9	3,8
Amérique latine	—	5	6	2	+ 245 * 12	2	207	40	159	5	100	3	256	1	243	22	182	26	130	36	206	—	+ 245 * 1501	142
%		5,9	0,7	2,2	1,6	2,0	31,4	31,3	17,2	5,8	16,9	10,4	33,5	3,3	26,0	21,5	16,0	21,7	10,3	5,6	16,3		15,2	9,9
Afrique et Moyen Orient	29	15	+ 200 * 26	9	33	7	15	10	4	15	23	4	51	8	44	50	38	59	48	547**	71	72	+ 200 * 382	796
%	3,3	17,6	3,4	10,5	4,5	7,3	2,2	7,8	0,4	17,5	3,9	13,8	6,6	26,6	4,7	49,0	3,4	49,2	3,8	85,2	5,5	90,0	3,8	55,8
Europe de l'Ouest	18	10	14	7	29	14	4	8	2	5	—	—	—	3	—	4	—	2	1	3	—	—	—	—
%	2,0	11,8	1,8	8,2	4,0	14,6	0,6	6,2	0,2	5,8				10,0		3,5		1,6	—	0,4				
Divers	2	—	8	—	—	—	—	—	—	—	13	—	—	—	—	—	8	—	7	—	1	—	39	—
%	0,1		1,0								2,2						0,7		0,5				0,3	
Total	906	85	772	86	731	96	661	128	925	86	592	29	765	30	934	102	1138	120	1265	642	1285	80	9906	1428

* contingents
** turcs

Source : Tableau établi d'après les statistiques de l'Office fédéral de police

Tableau N° 7

Asiles (personnes) déposées et «en suspens» par origine géographique en 1971 et 1981

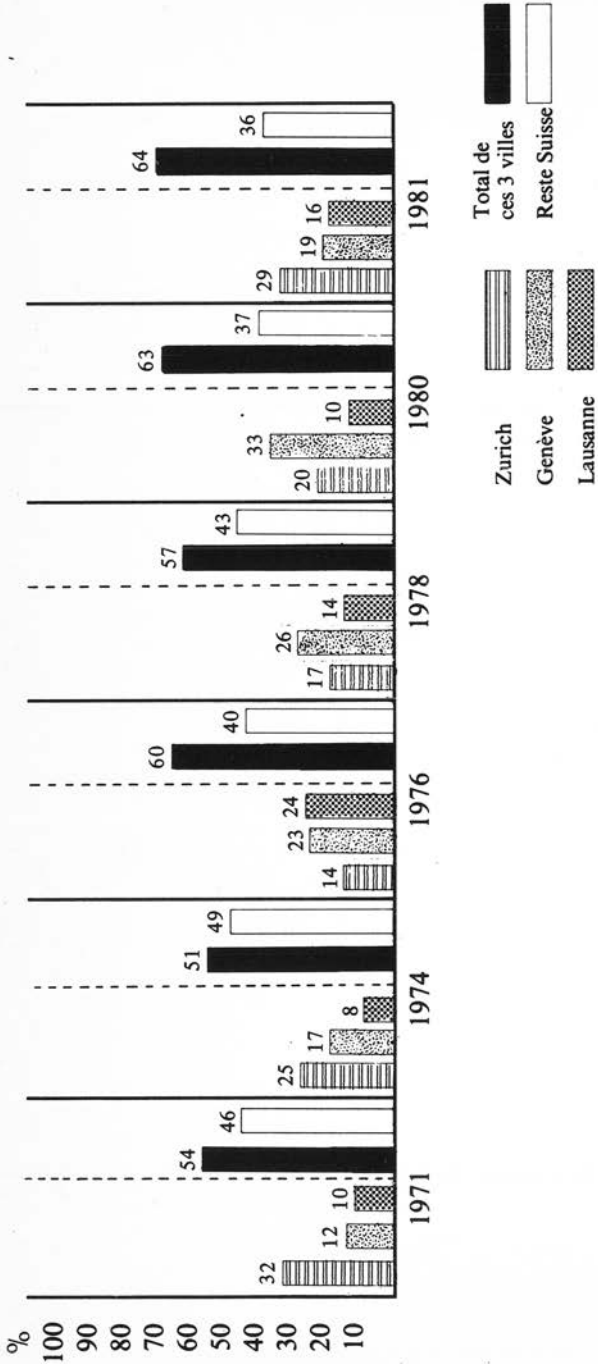
Continents \ Dépôt / Suspens	1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		Total	
	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens	Dépôt	Suspens
Europe de l'Est	1005	70	902	99	858	81	714	124	451	86	404	76	520	100	610	100	1148	314	1637	512	2566	1479	10816	3041
%	89	73,7	85,8	65,7	82,2	61,4	63,2	57,8	34,2	37,0	47,4	43,2	48	43,5	43,9	34,5	61,0	59,4	54,3	55,9	60,7	55,4	59,7	53,9
Asie	15	2	27	8	22	3	4	1	612	90	192	12	111	7	216	9	204	36	133	54	173	116	1709	338
%	1,3	2,1	2,5	5,3	2,1	2,3	0,3	0,4	46,2	38,6	22,5	6,8	10,3	3,0	15,6	3,2	10,8	6,8	4,4	5,9	4,0	4,3	9,4	5,9
Amérique latine	8	1	11	2	22	5	287	38	182	13	129	24	330	69	398	130	269	55	293	114	613	387	2542	838
%	0,7	1,0	1,0	1,3	2,1	3,8	25,3	17,7	13,7	5,5	15,2	13,6	30,5	29,0	28,7	44,8	14,3	10,4	9,7	12,5	14,5	14,5	14,0	14,9
Afrique et Moyen Orient	58	12	71	33	76	28	99	47	52	25	95	55	115	50	159	49	248	123	936*	232	867	683	2776	1337
%	5,1	12,6	6,7	21,8	7,3	21,2	8,7	21,8	3,9	10,7	11,1	31,3	10,5	21,5	11,4	16,8	13,2	23,2	30,9	25,3	20,5	25,6	15,3	23,8
Europe de l'Ouest	45	10	33	9	65	15	28	5	27	19	20	9	7	3	6	2	5	1	5	1	2	1	243	75
%	3,9	10,6	3,2	5,9	6,3	11,3	2,5	2,3	2,0	8,2	2,3	5,1	0,6	2,2	0,4	0,7	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	—	1,3	1,3
Divers	—		9								13		1				8		10	3	5	4	46	7
%			0,8								1,5		0,1				0,4		0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Total	1131	95	1053	151	1043	132	1132	215	1324	233	853	176	1085	229	1389	290	1882	529	3014	916	4226	2670	18132	5636

Source : Tableau établi d'après les statistiques de l'Office fédéral de police

*dont 627 turcs

Tableau N° 8

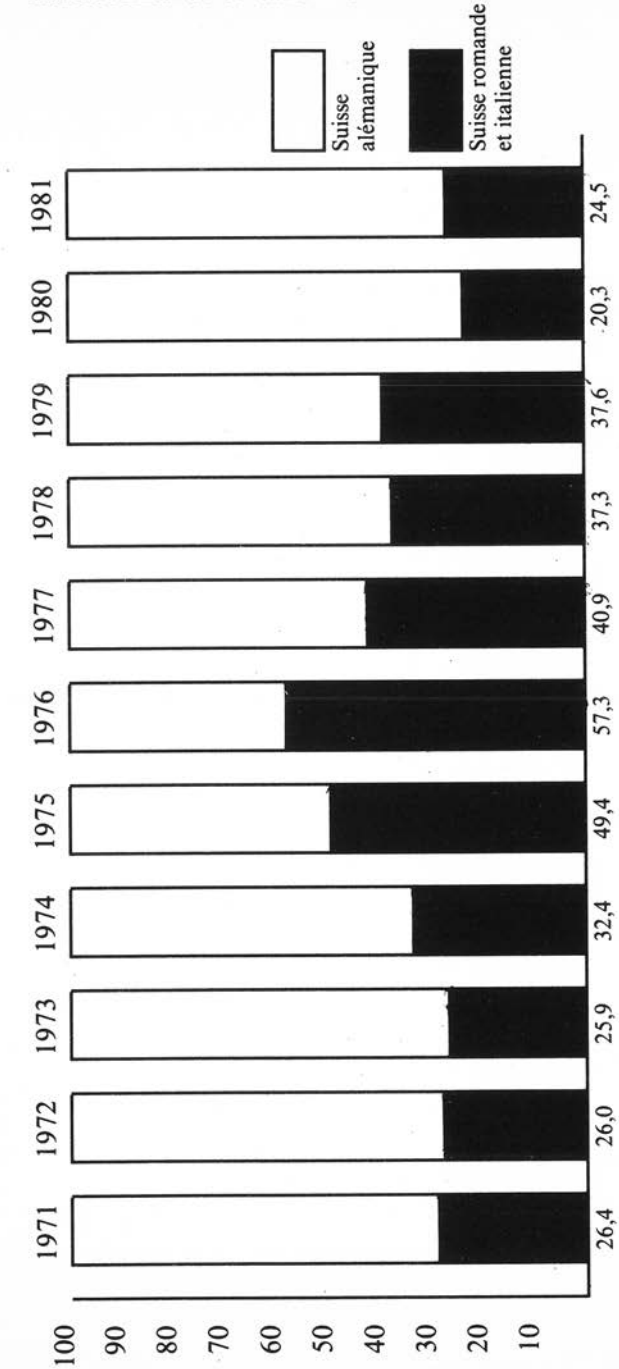
Répartition des dépôts d'asile entre Zurich, Lausanne, Genève et le reste de la Suisse entre 1971 et 1980



Source : Tableau établi d'après les statistiques de l'Office fédéral de police

Tableau N° 9

Répartition (en %) des réfugiés admis en Suisse alémanique et en Suisse romande et italienne



Source : Tableau établi d'après les statistiques de l'Office fédéral de police

Tableau N° 10

Dépenses de la Confédération concernant l'assistance aux réfugiés en Suisse

Années	Assistance	Frais d'administration organismes centraux	Total	Indice augmentation en francs constants
1970	4.210.000	110.000	4.311.000	100,0
1971	3.318.000	119.000	3.437.000	74,8
1972	3.400.000	127.000	3.527.000	71,8
1973	4.054.000	139.000	4.193.000	78,7
1974	4.070.000	171.000	4.241.000	72,5
1975	4.396.000	195.000	4.591.000	73,5
1976	7.350.000	212.000	7.562.000	119,1
1977	8.200.000	218.000	8.418.000	130,1
1978	12.500.000	221.000	12.721.000	195,8
1979	19.922.000	233.000	20.155.000	299,5
1980	33.500.000	237.000	33.737.000	481,9
1981	32.000.000 (prévision)	222.000 (prévision)	32.222.000	441,2

Source : Département des finances de la Confédération

Ne sont pas inclus :

1) les frais du personnel de la Confédération
2) la contribution à la Croix-Rouge Suisse

Tableau N° 11

Répartition des dépenses et des réfugiés entre les différentes œuvres d'entraide (1970-1980)

	CARITAS				EPER (Entraide protestante suisse)				ENTRAIDE JUIVE				OSEO (Entraide ouvrière)				Aide œcuménique suisse				MCP (Chrétiens pour la paix)				TOTAL			
Année	Dépenses		Réfugiés		Dépenses		Réfugiés		Dépenses		Réfugiés		Dépenses		Réfugiés		Dépenses		Réfugiés		Dépenses		Réfugiés		Dépenses		Réfugiés	
		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%
1970	—		—		917.748		282		1.150.182		244		—		—		395.041		66		—		—					
1971	2.066.107		576		777.956		—		1.195.042		240		688.262		57		446.826		68		—		—					
1972	2.278.224		504		788.312		143		1.178.193		215				47		474.305		93		—		—					
1973	2.414.672		408		1.014.877		117		1.247.362		197		961.173		47		547.641		118		—		—					
1974	—		331		1.169.038		195		1.329.427		191				30		—		95		—		—					
1975	3.323.688	38,3	338	36,9	1.507.957	17,3	122	13,3	1.380.179	15,8	194	21,2		13,3	75	8,1	731.359	8,4	72	7,8	601.819	6,9	116	12,7	8.708.843	100	917	100
1976	4.254.929	—	490	—	2.000.135	—	367	—	1.457.328	—	207	—	1.158.841	—	214	—	846.311	—	44	—	—	—	—		—		—	
1977	4.173.728	34,4	432	40,0	2.552.769	21,0	186	17,2	1.537.987	12,7	212	19,6	1.849.828	15,2	117	10,9	811.104	7,0	65	6,0	1.191.769	9,7	68	6,3	12.109.220	100	1080	100
1978	4.938.137	34,5	601	46,0	3.269.660	22,9	223	17,0	1.666.016	11,6	219	16,7	1.841.863	15,9	137	10,5	866.070	6,1	49	3,8	1.284.322	9,0	79	6,0	14.299.509	100	1308	100
1979	6.870.124	38,0	2072	56,5	4.934.024	27,3	980	26,7	1.569.249	8,7	227	6,2	2.275.304	12,7	176	4,8	1.042.323	5,7	58	1,5	1.375.002	7,6	158	4,3	18.074.549	100	3671	100
1980	14.563.018	43,3	3022	65,3	9.663.113	28,8	788	17,0	2.040.220	6,0	260	5,6	2.283.827	9,4	267	5,8	1.494.701	4,4	100	2,2	2.751.166	8,1	190	4,1	33.693.958	100	4627	100
			8774 + 1970				3403 + 1971				2406		3.181.740		1167 + 1970				828									

Sources : Tableau établi d'après les statistiques des rapports d'activité disponibles des œuvres d'entraide

Tableau N° 12

Répartition des réfugiés entre les œuvres d'entraide (1970-1980)

	Caritas	%	EPER	%	Entraide juive	%	Aide œcuménique suisse	%	Mouvement chrétien pour la paix	%	OSEO	%	Total
1970	—		282		244		66		—		—		
1971	576		—		240		68		—		57		
1972	504		143		215		93		—		47		
1973	408		117		197		118		—		47		
1974	331		195		191		95		—		30		
1975	338	36,9	122	13,3	194	21,2	72	7,8	116	12,7	75	8,1	917
1976	490		367		207		44		—		214		—
1977	432	40,0	186	17,2	212	19,6	65	6,0	68	6,3	117	10,9	1080
1978	601	46,0	223	17,0	219	16,7	49	3,8	79	6,0	137	10,5	1308
1979	2072	**56,5**	980	**26,7**	227	6,2	58	1,5	158	4,3	176	4,8	3671
1980	3022	**65,3**	788	**17,0**	260	5,6	100	2,2	190 approx.	41	267	5,8	4627
	8774 (+ 1970)		3403 (+ 1971)		2406		828				1167 (+ 1970)		—

Sources : Tableau établi d'après les statistiques de rapports d'activités disponibles dans les Œuvres d'entraide

Tableau N° 13

Collectes et dons pour les réfugiés en Suisse pour les œuvres d'entraide les plus importantes (1970-1980) et proportion par rapport aux dépenses des œuvres d'entraide

	OSAR (Collectes + ventes insignes)	%	CARITAS	%	EPER	%	TOTAL	%	Dépenses des 6 œuvres d'entraide pour réfugiés en Suisse	%	Dépenses de la Confédération pour assistance + frais adm.
1970	1.518.355		—		226.916		—				
1971	1.588.648		—		269.033		—				
1972	1.718.725		—		233.861		—				
1973	1.762.028		427.624		271.649		2.461.301	—			
1974	1.625.040		—		219.831		—				
1975	1.881.466	21,6	449.016	5,2	251.861	2,9	2.582.343	29,7	8.703.843	100	4.591.000
1976	2.030.640		438.998		267.563		2.737.201	—	—		
1977	—		505.520		315.440		—		12.109.220		8.418.000
1978	2.676.737		553.912		—		—		14.299.509		12.721.000
1979	6.346.690	**35,1**	598.823	3,3	522.204	2,9	7.467.717	**41,3**	18.074.549	100	20.155.000
1980	4.327.560	**13,0**	1.410.022	4,1	1.046.760	3,1	6.784.342	**20,2**	33.693.958	100	33.222.000

Sources : Tableau établi d'après les statistiques de rapports d'activité disponibles des œuvres d'entraide

Achevé d'imprimer
sur les presses de
l'atelier offset J.-D. Perrin
à Lausanne
– juin 1982 –

"Marie-Claire Caloz-Tschopp pousse l'analyse de la politique d'asile présente et passée au-delà de la seule problématique des réfugiés. En établissant des relations entre notre politique d'asile, notre politique d'immigration en général et notre attitude face au Tiers Monde, elle démantèle un cloisonnement artificiel et fait apparaître les problèmes sous un jour nouveau (...).
Ce livre est de nature à stimuler la réflexion et à la propager. Il faut souhaiter qu'un large débat public s'instaure autour de ces questions généralement traitées avec trop de discrétion."

Extrait de la préface de
Karl Aeschbach
Secrétaire de l'Union syndicale suisse

L'AUTEUR

Marie-Claire Caloz-Tschopp est valaisanne et assistante sociale. Elle a passé cinq ans en Colombie. Son retour en Suisse correspond avec l'exil des réfugiés politiques latino-américains. Elle collabore depuis lors avec divers mouvements de solidarité.