

# Assignment, armée, arrêtés fédéraux urgents: émergence d'un Etat social autoritaire.

**Christophe Tafelmacher, avocat et militant, Lausanne**

## 1 Remarques introductives

En observant les trois différentes catégories de citoyens bien particuliers que sont les réfugiés ou les demandeurs d'asile, les chômeurs et les personnes dépendant de stupéfiants, certaines similitudes me sont apparues dans les attitudes développées par les autorités et la logique politique dominante. Mon hypothèse est qu'il s'agit là d'une stratégie délibérée, dès lors que ces convergences ne semblent pas dues au seul hasard.

Je vais tenter ici de décrire rapidement ces similitudes, puis dans la conclusion, je livrerai les quelques réflexions que ces constats m'inspirent. Je précise que cette hypothèse a été élaborée collectivement dans d'autres lieux<sup>1</sup> auxquels je participe et qu'il s'agit pour moi de la développer quelque peu.

## 2 Augmentation des chiffres et dénigrement

La première chose qui m'a frappé est la manière dont l'Etat et les politiciens ont réagi face à la croissante importance de ces phénomènes sociaux, et à l'augmentation du nombre de personnes sollicitant directement ou indirectement une aide ou une intervention de la collectivité publique.

Ainsi, depuis le début des années 1980, la Suisse a connu des arrivées toujours plus nombreuses de demandeurs d'asile: de quelques 7'000 en 1984 à plus de 40'000 en 1991. Très rapidement, les autorités ont adopté un discours agressif face à ce qu'elles désignent comme un "afflux massif". C'est à ce moment-là que s'est forgée l'expression de "faux réfugié" auquel devront se référer tous les acteurs sociaux. Cette expression sera utilisée souvent par le Délégué aux réfugiés P. Arbenz (ultérieurement directeur de l'Office fédéral des réfugiés). La distinction "vrais" et "faux" réfugiés devient largement répandue et paraît aller de soi, en sorte qu'on va la retrouver dans le discours populaire<sup>2</sup>.

Au début des années 1990, le même phénomène se reproduit pour les chômeurs. La crise profonde que traverse l'économie suisse fait exploser les statistiques: de 0,1% à 0,4 % dans les bonnes années on passe subitement à plus de 6% de

---

1 En particulier dans *Confrontations* (revue de l'Organisation socialiste libertaire): Editorial, n° 26, septembre 1994; *Lettre politique à propos de la Loi sur les mesures de contrainte*, n° 27 décembre 1994; ou dans le document intitulé *Les employé(e)s des services de l'asile: précarité des conditions de travail, précarisation des prestations aux usagers*, publié par la Confédération Romande du Travail (référence: secrétariat romand, 342-1995).

2 Voir pour illustration l'étude intéressante du courrier des lecteurs des différents journaux genevois en 1983-1984: *L'asile dans notre quotidien, discours populaire sur les réfugiés*, G. De Rahm, Ch. Grandmoulin et M. Bernasconi, CETIM, Genève juin 1986.

sans-emploi. On arrive à un chiffre d'environ 150'000 personnes touchant les indemnités de l'assurance-chômage. Or, à cette augmentation extraordinaire répond très rapidement une accusation lancée par P. Nordmann directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT): un grand nombre de ces personnes seraient en réalité des "faux chômeurs"! L'expression fera mouche et aura une grande incidence dans les débats publics ultérieurs. Enfin, on peut observer qu'avec l'apparition de scènes ouvertes de vente et de consommation de drogues illicites, le problèmes de toxicomanes dépendants, surtout ceux à la rue, a pris une importance croissante dans les médias et a débouché sur une vive polémique politique. On a alors assisté à la stigmatisation des toxicomanes dépendants, assimilés à des "malades mentaux" ou à des "drogués criminels"<sup>3</sup>, souvent mêlés dans l'esprit des gens aux étrangers à cause de la présence de revendeurs libanais, nigériens ou kosovars.

### **3 Conséquence du dénigrement: politique restrictive, mesures législatives, urgence et limitation des droits**

Le dénigrement a été couplé à une grande couverture de ces phénomènes par les médias. L'émotion ainsi créée a manifestement permis de justifier l'adoption de "politiques restrictives". Il est frappant de voir comment ce mot-clé traverse les trois domaines considérés. Le faux chômeur, le faux réfugié et le toxicomane délinquant ou malade mental seront l'objet de répression, d'un contrôle social accru dans le cadre d'une politique restrictive devenue légitime pour une grande partie de la population.

Il faut souligner également que ces expressions ont permis de créer une ambiance d'extrême méfiance: avec le qualificatif "faux" ou celui de "délinquant", on induit l'idée que l'on fait face à des profiteurs, à des parasites, bref à des individus qui ne méritent aucune sympathie. Cela rend légitime l'adoption de mesures non seulement restrictives, mais aussi urgentes.

C'est là une deuxième similitude entre les trois domaines observés: lorsque la situation apparaît suffisamment grave, grâce au jeu des chiffres en augmentation et du dénigrement, on peut faire voter par le Parlement, voire par le peuple, des arrêtés fédéraux urgents. Le choix d'un tel instrument juridique ne paraît pas anodin. Tout d'abord, sa procédure d'adoption se caractérise par l'extrême rapidité de l'élaboration de la norme et du débat aux Chambres fédérales ainsi que par son application immédiate; même le lancement d'un référendum ne permet pas d'en suspendre l'entrée en vigueur. On court-circuite ainsi le débat public pour permettre l'application de normes d'exception; celles-ci seront par la suite intégrées à la législation ordinaire<sup>4</sup> après être entrées dans les moeurs.

En matière d'asile, c'est en 1990 que le gouvernement a fait voter un arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile. Pour les chômeurs, un arrêté fédéral

3 Jakob Tanner (historien bâlois): *Bref historique du problème de la drogue, des produits médicaux et de consommations aux "drogues"*, publié en français dans *Confrontations*, n° 25 juin 1994.

4 Un arrêté fédéral urgent a en effet une durée de validité limitée, au terme de laquelle il perd toute valeur de loi à moins d'être intégré au droit ordinaire qu'il avait provisoirement remplacé.

urgent est adopté par le parlement en 1993. Afin de faire face aux problèmes de toxicomanes dépendants, un paquet de mesures est décidé par le gouvernement en 1991, puis des mesures d'urgence sont préconisées en 1995 par la Délégation en matière de politique de la drogue des trois principaux partis gouvernementaux.

Dans les deux premiers cas cités ci-dessus, les arrêtés fédéraux adoptés de manière urgente contenaient des atteintes directes et graves aux droits des demandeurs d'asile, respectivement des chômeurs: procédure d'asile plus complexe, possibilité de rendre des décisions de non-entrée en matière, baisse des indemnités de l'assurance chômage, obligation faite au chômeur d'accepter tout travail jugé convenable pour l'autorité, pour prendre des exemples illustratifs.

Dans les trois cas, l'urgence annoncée semble autoriser un processus politique où de nombreuses voix dissidentes ne sont pas entendues. Le peuple suisse tend à se ranger du côté des autorités. Ceci ressort notamment des résultats obtenus lors de référendums populaires lancés contre les modifications législatives ancrant certaines pratiques dans la loi: acceptation de l'arrêté fédéral urgent sur le chômage en 1993; acceptation de la loi sur les mesures de contraintes en 1994; impossibilité de recueillir un nombre de signatures suffisant contre l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile en 1990 et contre la révision de la loi sur l'assurance chômage en 1995.

#### 4 Traitement méprisant des personnes concernées

L'autre conséquence du dénigrement est un traitement méprisant voire brutal des demandeurs d'asile, chômeurs ou toxicomanes dépendants.

Les demandeurs d'asile se voient ainsi infliger un tampon *Identité incertaine* sur leur documents de séjour provisoire, ils sont mal reçus dans les administrations. Ils subissent parfois des mesures parfaitement discriminatoires: institution des *Thuner Asylanten-Batzen* dans la commune de Thoune en guise de monnaie de paiement obligatoire pour les demandeurs d'asile<sup>5</sup>; entrée interdite aux requérants d'asile dans une piscine communale à Bauma en 1993<sup>6</sup>. Lors des auditions sur les motifs d'asile, ils ont parfois été l'objet de mauvais traitements<sup>7</sup>.

Les chômeurs eux se plaignent de l'attitude du personnel des caisses-chômage. Ils revendiquent dans des prises de position publiques qu'un accueil *respectueux et digne* leur soit réservé et une pétition a circulé dans ce sens<sup>8</sup>. Dans le tract d'appel à la manifestation nationale du 20 février 1993, la Fédération des

5 Ch. Tafelmacher, *Rapport sur les infractions imputées à la Suisse en matière d'asile pour la période 1979-1994, déposé dans le cadre de l'accusation à la séance sur le droit d'asile du Tribunal permanent des peuples (Berlin décembre 1994)*, Coordination Asile Suisse, Berne décembre 1994, § 411 page 53.

6 Le Nouveau Quotidien, 2 août 1993: *Apartheid dans une piscine zurichoise, les romands s'indignent*.

7 Le Nouveau Quotidien, mercredi 24 février 1993: *Moi, Stéphane Buthey, j'ai sombré dans le racisme. Et je m'en suis sorti*. Il s'agit du témoignage d'un ex-policier qui reconnaît avoir frappé des candidats réfugiés parce qu'il était convaincu qu'ils mentaient; plusieurs années plus tard, il parvient à décrire le mécanisme qui l'a amené à ce genre d'extrémities.

8 *Pétition pour une amélioration immédiate de la situation des chômeuses et des chômeurs*, lancée en octobre 1992 par l'Association lausannoise de défense des chômeurs.

associations de défense des chômeurs et des chômeuses, des sans-emploi et des travailleurs et travailleuses précaires met en avant le mot d'ordre suivant: *OUI à la dignité et aux droits des chômeurs/euses*.

Quant aux toxicomanes, ce sont surtout ceux qui sont à la rue qui subissent des traitements humiliants. Des lycéens de la ville de Berne ayant créé une structure d'appui pour cette population ont témoigné de la violence à son encontre<sup>9</sup>: chasse aux drogués par la police, mauvais traitements, tentative de les empêcher de manger tranquillement lors de la distribution de nourriture par la cuisine de rue.

Malheureusement, chez bon nombre de politiciens ou chez une grande partie de la population suisse, ce genre d'abus est considéré comme presque naturel ou admissible, dès lors que les individus qui en sont victimes lui sont décrits comme autant de profiteurs ou délinquants...

## 5 Assignation, enfermement et renvois

Le concept d'assignation a pris une portée légale dans le domaine des étrangers lors de l'adoption de la loi sur les mesures de contrainte, qui permet à l'autorité *d'assigner* un étranger à un lieu de séjour déterminé s'il trouble la sécurité ou l'ordre public<sup>10</sup>. Cette disposition permet de sanctionner aussi un comportement rétif ou asocial, et le seuil pour ordonner l'assignation n'a pas été placé très haut<sup>11</sup>. Le fait de ne pas se soumettre à l'assignation peut entraîner une mise en détention<sup>12</sup>. Les requérants d'asile sont tout particulièrement visés par cette nouvelle mesure.

La dernière révision de la Loi sur l'assurance-chômage permet à l'autorité *d'assigner* un chômeur à un travail réputé convenable<sup>13</sup>. Le mot "travail assigné" revient à plusieurs reprises dans la nouvelle teneur de la loi. Le refus d'accepter un travail convenable ou le fait de ne pas être engagé à un emploi assigné peut entraîner une suspension des indemnités<sup>14</sup>.

Pour les toxicomanes, la Loi fédérale sur les stupéfiants permettait déjà lors de son adoption en 1975 à l'autorité d'ordonner l'hospitalisation des personnes dépendantes<sup>15</sup>. Dans les années 1990, certains milieux particulièrement virulents à propos de la consommation de drogues sont intervenus dans le débat public pour demander l'internement aux fins de thérapie des personnes toxicodépendantes<sup>16</sup>, qui correspond à mon sens à une assignation à un traitement médical.

9 Lire l'interview dans *Confrontations* n° 22, septembre 1993, *drogue: solidarité dans la lutte contre la répression, cuisine de rue de la coordination des écoliers et écolières de Berne*; ou le texte publié dans le n° 25, juin 1994, *la cuisine de rue doit continuer!*

10 Article 13e nouveau introduit dans la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

11 Message du Conseil fédéral du 22 décembre 1993, § 215.

12 Article 13a nouveau introduit dans la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

13 Articles 16 et 17 de la Loi sur l'assurance-chômage: modifications du 23 juin 1995.

14 Article 16 nouveau de l'Ordonnance sur l'assurance-chômage.

15 Article 15b de la Loi fédérale sur les stupéfiants.

16 Exigences de la section zurichoise de l'Union démocratique du Centre; Journal de Genève, lundi 22 août 1994, *l'armée offre son aide à Zurich*.

Dans les trois cas, on constate que les autorités sont invitées à imposer des comportements de manière autoritaire à certaines catégories d'administrés, voire à sanctionner des attitudes rétives chez ceux qui ne s'y soumettraient pas. Dans cette logique, on dénie en définitive à ces personnes toute qualité de sujet de droit, l'autorité obtenant un large pouvoir de décision.

Dans le même sens, il est intéressant de voir que le canton de Zurich a créé en 1993 un centre de renvoi pour toxicomanes. Ceux qui ne résident pas à Zurich pourront y être internés et privés de drogue pendant 24 heures avant d'être renvoyés dans leur commune de résidence<sup>17</sup>. Outre le fait que ces "internements" et ces "renvois" violent la liberté d'établissement sur l'ensemble du territoire national garantie par la Constitution fédérale, on ne peut s'empêcher d'y voir une ressemblance avec les renvois d'étrangers et de demandeurs d'asile. Ainsi, le langage tenu et les mesures prises à propos des toxicomanes et des requérants d'asile tendent à se confondre.

## 6 L'armée à la rescousse

Lors de l'année 1991 qui a connu les arrivées de demandeurs d'asile les plus nombreuses, le gouvernement adopte le *Programme 1991/1992 en matière d'asile*. Il consiste à faire appliquer toutes les possibilités prévues par l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile qui est entré en vigueur en juillet 1990, mais il contient aussi des propositions nouvelles. On remarque notamment deux idées qui feront grand bruit: la mise sur pied de camps d'internement de 200 à 500 places qui pourraient être sous la garde de l'armée; la surveillance de la frontière par l'armée afin de lutter contre les entrées illégales. Un groupe de travail interdépartemental est chargé *de créer les conditions pour une telle intervention*<sup>18</sup>. Un exercice a même lieu avec certaines unités de l'armée, avec pour nom de code LIMES, reprenant l'expression des Romains pour désigner les frontières de l'empire avec les barbares<sup>19</sup>... Le caractère irréaliste de cette proposition est dénoncé tant par les Eglises<sup>20</sup>, des hommes politiques de droite<sup>21</sup> et même par la police<sup>22</sup>! Mais ce n'est qu'en avril 1992 que le Conseil fédéral renonce à recourir à la clause d'urgence et à engager l'armée à la frontière.

En 1994, Kaspar Villiger, chef du Département militaire fédéral, propose l'aide de l'armée aux autorités zurichoises en butte au problème de la scène ouverte du Letten<sup>23</sup>. Une rencontre est agendée pour discuter en ce sens. Trois possibilités sont entrevues: intervention de la troupe en arrière-plan; mise à disposition de matériel et d'infrastructure; mise à disposition des autorités municipales du savoir-faire de l'état-major.

17 Le Nouveau Quotidien, vendredi 23 juillet 1993.

18 24 Heures, *L'armée à la frontière verte*, 14 février 1991.

19 24 Heures, *Soldats à la frontière*, 22 mars 1991.

20 Notamment: communiqué de la Fédération suisse des églises protestante du 28 février 1991.

21 Gazette de Lausanne, *Armée aux frontières: <<c'est ridicule!>> dit Jean-Michel Gros*, 16 février 1991.

22 24 Heures, *Armée contre réfugiés, police en colère*, février 1991.

23 Journal de Genève, *l'armée offre son aide à Zurich*, lundi 22 août 1994.

A la suite de ces premières discussions, des soldats du « Festungswachtkorps » sont engagés, avec armes et munitions, pour surveiller le bunker ouvert en urgence en novembre 1994 près de l'hôpital de Waid. Quant au chef de la Défense Générale, il participe de manière active à l'élaboration de la stratégie en vue de l'évacuation du Letten.

Enfin, depuis l'été 1994, le Corps des Garde-Frontières protège divers consulats à Zurich et à Berne et il effectue des patrouilles dans ces villes avec ses propres véhicules. Dans ces tâches, les soldats professionnels disposent des mêmes pouvoirs que des agents de police et procèdent ainsi à des arrestations, à des contrôles d'identité et à des détentions.

Heureusement, personne n'a osé proposer de faire donner l'armée pour vérifier immeuble par immeuble si les chômeurs ne dorment pas trop longtemps!

Il est impossible de savoir si ces propositions étaient sérieuses ou non, tant le caractère irréaliste ou loufoque de l'intervention d'une armée de milice pour des problèmes sociaux de ce type semble évident. Par contre, sur le plan politique, elles n'ont pas été sans effet: il est indubitable que l'invocation de l'armée a permis de faire ressentir un sentiment de menace contre la patrie, qui a certainement touché une partie de la population. Il est d'ailleurs frappant de voir que les autorités ont repris des idées émanant de l'extrême-droite<sup>24</sup>.

Dans un pays qui accrédite officiellement la crainte d'une invasion d'étrangers<sup>25</sup> ou qui voit les toxicomanes comme un danger public principal, n'était-il pas logique que les dirigeants de l'armée désignent ces personnes comme les nouveaux ennemis qui justifient son existence après la chute du Mur de Berlin et la disparition de l'Union soviétique<sup>26</sup>?

## 7 En guise de conclusion<sup>27</sup>

La Suisse connaît depuis plusieurs années une crise économique, politique et sociale profonde. Les conséquences de cette crise pour les citoyens prennent la forme de la déréglementation des conditions de travail, des statuts et des contrats, de la baisse des salaires, de la remise en cause des assurances sociales, et d'un chômage massif.

De plus en plus de gens sont rejetés: ceux ou celles à qui l'on refuse un statut social ou des moyens d'existence quand ils n'arrivent plus à survivre sur le

24 Journal de Genève, 7 mars 1991.

25 Cette thèse est très présente y compris au sein de l'administration fédérale: ainsi Monsieur Hunziker, chef de l'Office fédéral des étrangers, déplorait que *le territoire suisse <soit> déjà surpeuplé* et affirmait que *l'arrivée des Tamouls est un complot de Moscou pour déstabiliser la Suisse*. Par ailleurs, l'article 16 de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers ancre dans la législation suisse le concept de *surpopulation étrangère* (en allemand: *Überfremdung*).

26 Jusqu'en 1989, tous les exercices militaires étaient basés sur l'hypothèse d'une attaque de l'Armée rouge, l'ennemi étant nécessairement communiste et venant de l'Est.

27 Voir également les textes cités à la note 1.

marché; ceux ou celles qui n'arrivent plus à trouver un emploi ou qui gagnent des salaires insuffisants pour vivre; ceux ou celles qui ne sont pas assez performants en termes de concurrence; ceux ou celles qui sont retraités, handicapés, malades ou dépendants, victimes de la solitude. Comme on le voit, on exclut du pays les requérants d'asile et les immigrés au travers des expulsions et des refoulements, mais on instaure aussi à l'intérieur du pays des ghettos de pauvreté, d'abandon et de marginalisation. Autrement dit, les politiques d'exception en matière de droit d'asile et de droit des réfugiés sont liées à des stratégies d'exclusion généralisées à l'ensemble de la société.

Le pouvoir a besoin de contrôler et réprimer ceux et celles qui sont exclus ou marginalisés. Il a également besoin de susciter l'angoisse, la peur du désordre, l'inquiétude, afin d'apparaître comme le grand pourvoyeur de sécurité. Il a enfin besoin de disqualifier les demandes légitimes des gens: pour peu que ces derniers aient quelques droits dont les coûts symboliques, politiques ou matériels semblent excessifs, il est aussitôt question d'abus.

La méthode utilisée est alors la suivante: dramatisation largement produite et relayée par les médias axés sur la recherche du sensationnel, production de méconnaissance au sujet des mécanismes fondamentaux à l'oeuvre, puis adoption d'une cascade de mesures répressives.

Et l'on glisse ainsi vers un nouveau régime politique que l'on pourrait décrire avec le terme de "**démocrature**", pour reprendre le mot utilisé par des militants politiques uruguayens observant la situation qui existe depuis la sortie de la dictature militaire.

Christophe TAFELMACHER, Lausanne novembre 1995.