

COMMENTAIRE sur le papier de discussion intitulé "Problèmes nationaux et internationaux dans le domaine de la sécurité intérieure" et élaboré au début de l'année 1993 par la Commission d'experts "Contrôle des personnes à la frontière" (ci-après: Commission CECF), mise en place par le Conseil fédéral (gouvernement suisse).

Texte transmis par Christophe Tafelmacher, avocat et militant, Lausanne

Les commentateurs soussignés attribuent aux auteurs de ce papier de discussion et des trois rapports qui le fondent une vision qui met en péril le droit des personnes cherchant protection en Suisse au titre de l'asile.

En guise d'introduction

Signalons tout d'abord que l'état d'esprit ayant présidé aux réflexions de la Commission CECF participe manifestement de la volonté de fermeture discriminatoire de la Suisse face aux ressortissants du Tiers-Monde, que ces derniers s'annoncent par le biais de l'immigration ou en tant que demandeurs d'asile. Cette volonté de fermeture est un reflet de la philosophie de la gestion générale des étrangers en Suisse, telle qu'elle ressort notamment de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui érige l'expression "degré de surpopulation étrangère" en critère légal (article 16), de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers, et du récent rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991.

Cette philosophie consiste en l'obsession de la maîtrise quantitative des étrangers qui hante les autorités administratives depuis les années 60, avec en arrière-fonds le spectre d'une imminente invasion du pays qui sous-tend la plupart des discours officiels. Alors que l'asile est une des rares hypothèses où la loi octroie un véritable droit au séjour en faveur de l'étranger, pour autant bien sûr que celui-ci remplisse les critères de reconnaissance du statut de réfugié, cette phobie quantitative se déplace de l'immigration et touche ce droit fondamental. Partant, la pratique administrative suisse tend à dissuader le plus grand nombre possible de persécutés de chercher refuge en Suisse, vidant ainsi de son sens la Convention de Genève de 1951 relative au Statut des réfugiés.

Pour ce faire, l'administration suisse développe une stratégie de conditionnement de l'opinion publique, qui s'articule autour de deux logiques: l'une "migratoire" tendant à noyer la problématique de l'asile dans celle des migrations; l'autre sécuritaire poussant à la criminalisation des demandeurs d'asile. On en vient ainsi à légitimer toutes les mesures restrictives à l'encontre de ces derniers.

Un autre moyen utilisé pour rendre la Suisse difficilement atteignable par les candidats réfugiés réside dans son insularisation croissante, la Confédération mettant à profit la configuration géographique du pays qui n'offre pour ainsi dire aucun accès direct aux non-européens. Cette démarche a été entreprise depuis un certain temps déjà par l'adoption de mesures spéciales sur le plan interne.

La construction européenne vue sous la perspective des accords de Schengen et de Dublin conforte la voie choisie par la Suisse et a donc éveillé un intérêt grandissant au sein de ses autorités. Cependant, n'étant pas membre de la Communauté européenne, la Suisse ne peut pas être partie prenante de ce développement sécuritaire. Elle craint de voir ses efforts d'insularisation réduits à néant, puisqu'elle deviendrait un pays extérieur à la forteresse Europe, vision qui relance encore la phobie de l'invasion. C'est ainsi que le gouvernement a désigné la Commission CECF, avec pour tâche d'étudier comment éviter de subir des conséquences fâcheuses de la non-adhésion.

Confusion entre asile et (im)migration - Composition de la Commission

Dans le droit fil de la philosophie des autorités que nous venons d'exposer, le papier de discussion mentionne finalement assez peu les questions spécifiques d'asile tout en parlant beaucoup d'étrangers. Un exemple en est donné au point 1.4.4, page 9, où l'asile est noyé dans un paragraphe intitulé "problèmes migratoires".

Cet amalgame nous paraît inadmissible. En effet, s'il est vrai que les pays de provenance des réfugiés connaissent des situations de misère, l'élément déterminant qui provoque la fuite réside dans la persécution ou la violence subie. Il faut bel et bien parler d'exil forcé, où la contrainte joue un rôle essentiel, ceci d'autant plus que ces pays d'origine se caractérisent d'abord par des guerres civiles ou par des régimes autoritaires, voire foncièrement liberticides. Il est révélateur que le papier de discussion reste muet sur ce point.

La structure de la Commission a très probablement favorisé ce glissement. Composée de 20 membres liés à l'administration fédérale ou cantonale, elle comprend 9 responsables de police cantonales ou du corps des garde-frontière, alors qu'elle n'a en son sein que deux personnes représentant le monde des réfugiés. En outre, il est certain que ces dernières, issues de l'Office fédéral des réfugiés, ne pouvaient pas prétendre à défendre le droit d'asile, puisque cette autorité a été chargée d'appliquer une politique véritablement restrictive en la matière depuis plusieurs années. Quant à Monsieur Jean-François LEUBA, président de la Commission, il s'agit d'un ancien chef du Département vaudois de la justice, de la police et des affaires militaires, connu pour ses positions musclées à l'égard des réfugiés.

Faut-il dès lors s'étonner dans de telles conditions que les propositions de la Commission CECF tendent vers une négation du droit d'asile? Aussi est-il urgent d'opposer au schéma sécuritaire des autorités une vision alternative de préservation du droit à l'asile à l'égard de toute personne craignant la persécution.

Criminalisation des réfugiés

D'une part, la Commission CECF constate que l'Office fédéral des réfugiés, chargé de l'examen des demandes d'asile, rend une quantité impressionnante de refus assortis d'ordre de départ, puisqu'il s'agit de 95,5% à 97% des cas traités (point 1.3, page 5). A ceci correspond un autre chiffre impressionnant: 70% des départs ne sont pas contrôlés, ce qui signifie que la pratique suisse produit avant tout une masse de clandestins (ibidem).

D'autre part, la Commission CECF souligne à plusieurs reprises qu'une raison d'inquiétude est "le nombre croissant d'étrangers impliqués dans des activités criminelles" (ibidem). Plus loin, elle laisse entendre que les demandeurs d'asile sont liés de manière générale dans le trafic de drogue (point 2.2.4, page 12).

La réalité des requérants déboutés plongeant dans la clandestinité à l'issue d'une procédure leur ordonnant de regagner leur pays d'origine est incontestable. Les conclusions à tirer de ce constat sont par contre divergentes. En tant que praticiens et militants du droit d'asile, nous voyons dans ce chiffre l'aveu accablant de l'échec d'une vision restrictive et la sanction de l'absence d'une réelle politique d'aide au retour. On prétend résoudre le problème, alors qu'en réalité on crée des milliers de clandestins sans éradiquer les causes de fuite.

La logique policière quant à elle ne cherche pas à remettre en question la politique des autorités. La Commission CECF prend acte de ce chiffre de 70% de départs échappant au regard de l'administration pour ranger en définitive les réfugiés dans les mouvements migratoires incontrôlés. Cette classification indifférenciée justifie par la suite que l'essentiel de l'attention de la Commission

soit porté sur le contrôle et sur la répression des séjours illégaux, puisque de son avis, "les étrangers en situation illégale [...] doivent assurer leur existence [...] par des activités criminelles" (Rapport 1 sur la sécurité intérieure, point 1.3, page 8).

L'implication de demandeurs d'asile dans le trafic de stupéfiants n'est pas moins incontestable. Toutefois, prétendre qu'une majorité de cette population est concernée relève de la généralisation abusive d'un comportement minoritaire. De plus, les statistiques citées (Rapport 1 sur la sécurité intérieure, point 2.2.2, page 14) confondent dans un même chiffre la petite consommation de drogues douces et la vente d'héroïne ou de cocaïne, donnant une importance artificielle au phénomène.

En se focalisant de cette manière sur les phénomènes des clandestins et des délinquants, la Commission CECF apporte son soutien à la révision annoncée de la Loi sur l'asile et de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (Rapport 1 sur la sécurité intérieure, point 1.3, page 8). Le but en est de donner des compétences élargies aux autorités de police en vue de la détention de requérants d'asile déboutés, afin de faciliter leur refoulement.

Il est déjà possible dans le cadre du droit en vigueur de détenir un étranger au seul motif qu'il est soupçonné de chercher à se soustraire à l'exécution d'une mesure de renvoi. L'extension des possibilités offertes par la loi à cet égard va inévitablement accentuer la fausse impression que les réfugiés sont une espèce de criminels qu'il faut emprisonner, ce qui compliquera considérablement, le cas échéant, leur défense.

Pourtant, le fait de vouloir quitter la Suisse clandestinement pour gagner un autre pays ne justifie pas une telle détention. C'est ce qu'a rappelé le Tribunal fédéral dans un arrêt du 26 novembre 1991, concernant un requérant libanais débouté. Pour éviter un rapatriement, celui-ci avait tenté de gagner l'Allemagne et, arrêté à la frontière par la police bâloise, il avait été emprisonné sous l'accusation de soustraction à la mesure de renvoi. Tel n'a pas été l'avis de la Cour suprême, qui a vu au contraire dans cette tentative une volonté claire de l'intéressé de se conformer à l'ordre de départ. Considérant cette détention injustifiée, la Haute Cour l'a qualifiée de "grave atteinte à la liberté individuelle" donnant droit à réparation.

Il en résulte une contradiction entre d'un côté l'interprétation libérale de la loi donnée par l'instance judiciaire et l'attachement de la Haute Cour au respect des droits constitutionnels, et de l'autre côté les penchants répressifs des autorités administratives et de police à l'enfermement de tout étranger en instance de départ, qu'il ait ou non commis des délits graves. La Commission CECF se rallie clairement à la tendance de l'administration dans son Rapport 1 sur la sécurité intérieure (point 1.3, page 8), quand bien même le Conseil fédéral, dans le rapport du 15 mai 1991 précité, a lui-même préconisé le retour volontaire des requérants d'asile déboutés ou encore la préservation de la dignité de l'individu lorsque son rapatriement forcé est inévitable, ce qui ne fait qu'ajouter à la contradiction.

Enjeu des accords européens

La Commission CECF parvient à la conclusion que la Suisse ne saurait, pour des raisons de politique intérieure, justifier l'option du cavalier seul: "La Suisse encourt le risque, compte tenu des déficiences dans le domaine juridique ainsi qu'en matière de recherches policières et de savoir-faire, de se transformer en un îlot de l'insécurité" (documentation destinée à l'information des médias du 11 mai 1993). De la non-adhésion à l'Accord de Schengen découlerait le nonaccès au Système d'Information Schengen (SIS). D'autre part, la Suisse craint de devenir un pays de second asile pour tous les déboutés de la Communauté européenne, étant donné que la Confédération ne pourra pas participer à l'Accord sur le premier asile du 15 mai 1990, ou Convention de Dublin.

C'est pourquoi les experts plaident chaudement en faveur d'une adhésion de la Suisse à l'Accord de Schengen, à la Convention de Dublin et aux accords de réadmission, et à défaut à la conclusion d'accords parallèles. L'objectif est de compliquer l'accessibilité du territoire helvétique pour des demandeurs d'asile et d'accentuer l'effet d'insularité de la Confédération.

Les accords précités prévoient d'une part le dépôt d'une demande d'asile dans un seul Etat dont la décision définitive s'impose aux autres Etats-Membres, et d'autre part le transfert de tout étranger vers l'Etat responsable de sa procédure d'asile ou qui a délivré un visa. Dans l'hypothèse où la Suisse serait partie à de tels accords, il n'y aurait guère que les personnes arrivant directement dans notre pays qui pourraient y demander asile. Or, les seuls accès directs au territoire helvétique sont les aéroports, où il n'est pas facile de pouvoir déposer une telle requête. Preuve en sont les cas d'expulsions intempestives depuis l'aéroport de Genève-Cointrin qui ont été rendus publics par la presse ces derniers mois: renvoi sommaire d'une tunisienne en mars 1993; d'une famille zaïroise en juillet 1993.

Préoccupant est également le fait que les accords de réadmission ne correspondent pas à une harmonisation des procédures d'asile. Ainsi, l'Accord entre l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ainsi que la Pologne relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière, du 29 mars 1991, permet de retourner à la Pologne tout étranger qui aurait un visa polonais. Or, aucune garantie n'a été demandée à la Pologne quant au type de procédure qui y serait applicable au cas où l'étranger en question souhaiterait déposer une demande d'asile. Le risque est donc réel qu'une expulsion vers la Pologne débouche en réalité sur une nouvelle expulsion sommaire et sur un séjour clandestin dans des pays voisins ou sur un retour contraint vers le pays d'origine. La Commission CEECF s'intéresse à cet accord, mais on ne trouve dans son papier de discussion aucune réflexion à propos des problèmes que nous venons d'exposer.

En conclusion

Ces quelques réflexions ont montré que tant sur le plan de la possibilité matérielle d'arriver en Suisse pour y exprimer un besoin de protection, que sur le plan de la qualification des réfugiés, le papier de discussion de la Commission CEECF met gravement en cause le droit d'asile. Renvoi des personnes aux pays de premier accueil, criminalisation des demandeurs d'asile déboutés, confusion entre asile et immigration: autant de perspectives préoccupantes pour tous ceux qui sont attachés aux droits des réfugiés.

Il est incontestable que le papier de discussion s'inscrit dans le cadre général de la réflexion étatique en matière de gestion des étrangers en Suisse. Pourtant, nous l'avons déjà relevé à propos de la détention en vue du refoulement, cette optique se heurte à certains principes proclamés paradoxalement par le Conseil fédéral lorsqu'il s'exprime en tant qu'instance politique garante de l'Etat de droit.

Ainsi, dans son rapport du 15 mai 1991, le gouvernement fixe des objectifs prioritaires, dont celui d'orienter les activités de l'Etat en observant des principes éthiques, notamment ceux de la solidarité, du respect des droits de l'homme, de la liberté et du droit à l'autodétermination de l'individu, ainsi que des engagements internationaux, précisant encore que ces objectifs sont d'égale valeur dans la politique nationale (Chapitre 3, page 10).

Parlant de l'accueil des réfugiés, le même rapport rappelle que le droit d'asile a d'abord été défini en 1957 "comme maxime politique découlant de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance" (Chapitre 432, page 23). Il y voit aujourd'hui "l'expression de notre solidarité avec les personnes persécutées et privées de leurs droits ainsi que l'adhésion profonde de notre pays aux droits de l'homme" (ibidem).

Cette ambiguïté entre la logique quantitative et policière et le devoir de solidarité affirmé comme principe fondamental par le Conseil fédéral est une constante dans la problématique des étrangers en Suisse. Or, l'approche sécuritaire préconisée par la Commission CECF, dans la mesure où elle ne s'attaque qu'aux effets, ne s'accommode-t-elle pas beaucoup mieux d'une réalité mise en quelques chiffres que des valeurs contenues dans le concept de solidarité, qui implique au moins une conscience des causes?

Fait à Lausanne le 31 août 1993, par Christophe TAFELMACHER et Léonard She OKITUNDU, tous deux juristes et membres de la commission Europe de la Coordination Asile Suisse.