

*Colloque Hannah ARENDT et le monde d'aujourd'hui:
le "droit d'avoir des droits"*

Deuxième thème: Redéfinir la politique à partir des Sans Etats

Atelier B: Les Sans Etats face au droit

Eléments de réflexion sur le thème « les Sans-Etats face au droit »

Christophe Tafelmacher, avocat et militant, Lausanne

(Résumé)

Pour décrire la situation des Sans-Etats face au droit, l'auteur en aborde quelques aspects qui lui paraissent particulièrement révélateurs: l'acceptation « démocratique » de lois iniques, la détresse des Kosovars rejetés de l'asile et déniés par leur pays d'origine, l'invocation du caractère « massif » pour légitimer des limitations aux droits fondamentaux, la démocratie sécuritaire.(Contribution)

C'est en tant que juriste travaillant au sein d'une oeuvre d'entraide à la défense des réfugiés, militant du Mouvement SOS-Asile Vaud et membre du Groupe de Genève « Violence et Réfugiés » que j'ai été invité à ce colloque pour apporter quelques éléments de ma réflexion sur le thème « les Sans-Etats face au droit ». N'ayant eu accès aux textes des intervenants qu'au dernier moment, il m'a été impossible de véritablement discuter ces apports. Je me suis proposé alors de fournir quelques remarques que m'ont suggérées certains concepts apparaissant dans les interventions, principalement celle de Madame Martine Leibovici¹.

Acceptation de la loi injuste ou la démocratie rituelle

Je ne peux que m'inquiéter de la dérive de nos sociétés vers une démocratie purement formelle et rituelle, où toute loi apparaît comme légitime dès qu'elle a été adoptée dans les formes. Ainsi en Suisse, les mesures de contrainte dans le droit des étrangers, qui violent à la fois des principes fondamentaux de la constitution fédérale et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme², ont certes suscité quelque émotion populaire au moment de leur adoption au Parlement fédéral, puis lors de la campagne référendaire; mais une fois acceptée en votation populaire, le débat s'est apaisé au point que personne ne songe à remettre en question ces mesures ayant désormais force de loi.

Tout aussi frappante est la logique qui préside à l'adoption par la Suisse de Conventions en matière de droits humains. Comme l'exposait un collaborateur scientifique du Département des affaires étrangères, le but de l'adhésion à un instrument international est avant tout d'assurer la bonne image du pays, et non d'adopter les normes juridiques qu'il contient. Aussi, la Suisse assortit-elle ses ratifications de solides réserves, afin de préserver son droit interne. Ainsi, à l'heure de ratifier la Convention internationale de 1965 *sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*³, on a réservé le droit d'appliquer les dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse. En effet, faute d'une telle réserve, la Suisse risquait d'être citée devant le Comité de contrôle de l'ONU pour violation de la

Convention et il était bien entendu hors de question d'adapter la législation sur les étrangers aux beaux principes contenus par celle-ci.

On voit ici très clairement une singulière inversion des valeurs, l'efficacité intérieure ou l'image extérieure primant sur les droits humains au détriment des personnes fragilisées que ces droits devraient pourtant protéger.

Nouvelle figure des Sans-Etats: le cas des Kosovars

Martine Leibovici signale à propos de la lutte des Sans-Papiers que ces derniers sont menacés dans leur droit d'avoir des droits et non dans leur droit à la vie. Celui-ci commencerait à être menacé si le pays d'origine ne les considérait plus comme ses ressortissants.

Or, tel est précisément le cas des réfugiés albanais de la province de Kosovë (ex-Yougoslavie). On en compte aujourd'hui en Suisse 12'500 qui ont été déboutés de leur demande d'asile et qui auraient normalement dû être rapatriés. Cependant, le gouvernement de Monsieur Milosevic a refusé jusqu'au début de cette année de reprendre ces personnes en raison de leur soutien présumé à la cause autonomiste albanaise, tout en se gardant de les déchoir formellement de leur nationalité. Ne pouvant avoir un statut en Suisse, mais ne pouvant pas non plus être expulsés, ces Kosovars ont vécu un calvaire de plusieurs années, une vie suspendue avec toute la précarité que cela suppose.

Pourtant, ces Sans-Etats avaient bien un Etat de tutelle, la Yougoslavie, avec qui la Suisse a pu signer un accord de réadmission⁴. Or, il est intéressant de souligner c'est Monsieur Zoran Sokolovic qui a représenté la partie yougoslave, alors que cet homme a dirigé d'une main de fer la répression policière serbe en Kosovë. On voit dans cet exemple que les Kosovars sont victimes de l'attitude des deux gouvernements en cause, soumis à des impératifs de raison d'Etat. On peut également se demander ce qui va advenir de ces personnes rapatriées dans de telles conditions, surtout si l'on garde en mémoire les conséquences funestes de la politique « d'épuration ethnique ». Dans cette affaire, le droit n'a été d'aucun secours aux Sans-Etats.

Pourtant, cette suspension des renvois a pu être vue comme positive pour certains réfugiés. Des personnes provenant d'Albanie, risquant une expulsion rapide, se sont présentées comme Albanais de Kosovë. Elles se placent de la sorte dans une situation inextricable, car l'origine affirmée est finalement contestée par la Suisse à la suite de procédures de vérifications subtiles (questionnaires géographiques, expertises de langues). On aboutit parfois à une impasse à l'heure d'exécuter le renvoi: vers quel pays expulser l'intéressé? Comment obtenir un laissez-passer si l'Etat présumé ne le reconnaît pas comme son ressortissant? Voilà donc, en contraste avec les Sans-Papiers qui ne revendiquent pas d'autres nationalité, ceux qui cherchent l'apatridie...

Petite réflexion autour de la notion d'afflux massif.

Martine Leibovici insiste à plusieurs reprises sur le caractère massif de l'apatridie dont nous parle Hannah Arendt, et qui est un des éléments qui contribuent à la domination totalitaire. Ce très grand nombre reste d'actualité dans le domaine des réfugiés (environ 20 millions de personnes en fuite à l'heure actuelle dans le monde, selon les estimations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés). Or, bien que les gouvernements des pays

occidentaux n'accueillent que 10% de tous les exilés de la planète, laissant les Etats les plus pauvres en supporter la quasi totalité, il est remarquable que ces mêmes gouvernements aient invoqué depuis plusieurs années la notion d'« afflux massif ». Celle-ci a permis de manipuler les opinions publiques en faisant apparaître la situation beaucoup plus dramatique qu'en réalité. Ainsi, en Suisse, on a engagé des sections de l'armée à la surveillance des frontières pour combattre les entrées clandestines de réfugiés, comme s'il s'agissait d'une sorte d'invasion. On a pu surtout justifier, dans toute l'Europe, que des restrictions sévères soient apportées aux législations d'asile et que l'on travaille à la fermeture des frontières par le biais d'accords inter-étatiques comme les Conventions de Schengen ou de Dublin.

Autrement dit, non seulement les destins individuels des réfugiés tendent à se fondre dans l'énoncé de leur « masse », mais on voit encore que l'approche globalisante qui découle de cet énoncé permet de légitimer l'atteinte portée à des droits fondamentaux. On retrouve donc cette inversion des valeurs auxquelles je faisais allusion plus haut.

La démocratie sécuritaire face aux Sans Etats⁵

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; ceux ou celles qui n'arrivent plus à trouver un emploi; ceux ou celles qui sont retraités, handicapés, malades ou dépendants. On exclut du pays les requérants d'asile et les immigrés au travers des expulsions, mais on instaure aussi à l'intérieur du pays des ghettos de pauvreté 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 marginalisés. Il a également besoin de susciter l'angoisse, la peur du désordre, 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 inscription d'une cascade de mesures répressives dans la loi.

Sont victimes de cette politique tout particulièrement les chômeurs, les toxicomanes, les étrangers et les réfugiés, qui finissent par être peu à peu soumis à un régime juridique d'exception et par vivre dans des « zones de non-droit ».

A titre d'exemple, le canton de Zurich a créé en 1993 un centre de renvoi pour toxicomanes. Ceux qui n'y résident pas y sont internés et privés de drogue

pendant 24 heures avant d'être renvoyés dans leur commune habituelle. 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 y voit une ressemblance avec le traitement des étrangers et des demandeurs d'asile. Ainsi, le langage tenu et les mesures prises à propos des toxicomanes et des réfugiés tendent à se confondre.

A chaque fois, on constate que les autorités imposent des comportements de manière autoritaire à certaines catégories d'administrés, avec sanction des attitudes rétives. Dans cette logique, on dénie à ces personnes toute qualité de sujet de droit, l'autorité obtenant un large pouvoir de décision, et l'on commence à en parler comme des gens superflus.

Christophe Tafelmacher, 15 juillet 1997.

1 *Des Sans-Etats aux Sans-Papiers, quelle articulation du passé au présent?*

2 Andreas Auer, *La constitution fédérale, les droits de l'homme et les mesures de contraintes à l'égard des étrangers*, Faculté de droit de l'Université de Genève, 1994.

3 Message concernant *l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal*, Berne, 2 mars 1992.

4 Accord paraphé le 24 janvier, approuvé le 3 mars et signé le 3 juillet 1997.

5 Je développe cet aspect dans *Assiguation, armée, arrêtés fédéraux urgents: émergence d'un Etat social autoritaire*, Christophe Tafelmacher, Lausanne, novembre 1995.